

Erdődy Gyula

PhD értekezés

2017

**Pécsi Tudományegyetem
Állam-és Jogtudományi Kar
Doktori Iskola**

Erdődy Gyula



**A magyar szabálysértési jog alakulása és fejlődési lehetőségei
jogállami környezetben**

PhD értekezés

**Témavezető:
Dr. Kiss László professor emeritus**

Pécs

2017

Tartalomjegyzék

Köszönetnyilvánítás	8
Előszó	9

I.

A szabálysértési jog helye és szerepe az európai normákban, néhány európai állam és a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában. (Elvek és követelmények).....	11
Bevezetés.....	11
1 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlásai	12
1.1 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 1991. február 13. napján elfogadott a közigazgatási szankciókról szóló (91) 1. számú ajánlása.....	12
1.2 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2004. május 12. napján elfogadott a hazai jogorvoslatok fejlesztéséről szóló (2004) 6. számú ajánlása	13
2 Az Európai Unió tagállamainak együttműködésére vonatkozó egyezmények	13
2.1 Az Európai Unió Tanácsának a tagállamok közötti, büntetőügyekben való kölcsönös segítségnyújtásról szóló 2000. május 29-én elfogadott egyezménye	13
2.2 Schengeni Végrehajtó Bizottság 1999. április 28.-ai döntése	14
2.3 A Tanács 2005. február 24.-ei 2005/214/IB Kerethatározata a kölcsönös elismerés elvének a pénzbüntetésekre való alkalmazásáról	14
3 Az Emberi Jogok Európai Bírósága szabálysértési jogot érintő irányadó eseti döntései.....	14
3.1 Szabadsághoz és biztonsághoz való jog	16
3.2 Tisztességes eljáráshoz való jog	18
3.2.1 A bírósághoz való jog.....	20
3.2.2 A bíróság pártatlanságához való jog.....	28
3.2.3 Ártatlanság vélelme	31
3.2.4 Az önvádra kötelezés tilalma.....	32
3.2.5 A védekezéshez való jog	35
3.3 Büntetés kiszabásának tilalma törvényi rendelkezés nélkül.....	35
3.4 A hatékony jogorvoslathoz való jog.....	36
4 A szabálysértési jog néhány európai államban	38
4.1 A szabálysértési jog Ausztriában.....	38
4.2 A szabálysértési jog Németországban	44

4.3 A szabálysértési jog Franciaországban.....	54
4.4 A szabálysértési jog Szlovákiában	57
5 A magyar Alkotmánybíróság szabálysértési jogot érintő döntéseinek vázlatos áttekintése .	60
6 Összefoglaló gondolatok	90

II.

A szabálysértési jog alakulásának történeti áttekintése	96
1 A kihágási jog kodifikációját megelőző évtizedekről	96
2 A kihágási jog kodifikációjától 1950-ig terjedő követő időszak.....	99
3 A szabálysértési jog kialakulásától az 1968. évi I. törvény megalkotásáig	109
4 Az első szabálysértési kódex megalkotását követő időszak.....	117
5 Összefoglaló gondolatok	129

III.

A hatályos szabálysértési jogunk. De lege lata. A jogi szabályozás és a jogalkalmazás anomáliái	135
1 A szabálysértés miatt eljáró hatóságok	136
2 Szabálysértési szankció	140
2.1 Elzárás	141
2.2 Pénzbírság.....	151
2.3 Közérdekű munka.....	154
3 Helyszíni bírság.....	156
4 A végrehajtás rendjéről	162
5 A jogorvoslatok rendjéről.....	173
5.1 Kifogás	174
5.2 A panasz és az ügyészi jogok a szabálysértési eljárásban	178
6 Az egyes szabálysértések büntetőjogi kapcsolta („kettős alakzatú” szabálysértések)	187
7 A szabálysértési jog és az igazságszolgáltatás elleni bűncselekmények kapcsolatáról	203
7.1 A törvényes figyelmeztetések, mint a szabálysértési eljárás garanciális rendelkezései az egyes igazságszolgáltatási bűncselekmények szempontjából	204
7.2 Az egyes igazságszolgáltatás elleni bűncselekmények és a szabálysértések illetve a szabálysértési eljárás kapcsolata.....	205

7.2.1 Szabálysértésre vonatkozó hamis vád vétsége	205
7.2.2 Szabálysértési eljárás alapjául szolgáló hatóság félrevezetésének vétsége	208
7.2.3 Hamis tanúzás vétsége	209
7.2.4 Szabálysértési ügyben hamis tanúzásra felhívás vétsége	211
7.2.5 Szabálysértési eljárásban kényszerítés hatósági eljárásban vétsége	212
7.2.6 Hatósági eljárás megzavarásának vétsége	213
7.2.7 Szabálysértési eljárás alá vont személy elleni eljárásban mentő körülmény elhallgatásának vétsége	213
8 Igazolatlan iskolai hiányzások szabálysértési jogkövetkezményeiről.....	214
9 Egyéb jogalkalmazási kérdések.....	219
10 Összefoglaló gondolatok	220

IV.

A magyar szabálysértési jog de lege ferenda	225
1 A szabálysértés miatt eljáró hatóságok	226
2 Szabálysértési szankciók	228
3 Helyszíni bírság.....	233
4 A végrehajtás rendjéről	236
5 A jogorvoslatok rendjéről.....	238
6 A szabálysértési jog és az igazságszolgáltatás elleni bűncselekmények kapcsolatáról	241
7 Igazolatlan iskolai hiányzások szabálysértési jogkövetkezményeiről.....	241
8 További de lege ferenda javaslatok	241
Summary	245
A szerző publikációinak jegyzéke.....	246
Felhasznált irodalom	247

K ö s z ö n e t n y i l v á n í t á s

Amíg értekezésem elkészült több ezer könyvtári és íróasztalnál eltöltött óra telt el, ami alatt talán csak mázsákban és gigabájtokban mérhető mennyiségű szakirodalmat tanulmányoztam át, de szükségem volt minden eddigi ismeretemre is. Nem feledkezhetek meg azonban arról a megszámlálhatatlanul sok személyről sem, akik türelmükkel, szakmai tapasztalatukkal, idejükkel és segítő jóindulatukkal ajándékoztak meg. Valamennyijük felsorolása ezen a helyen lehetetlen lenne, csupán néhányuk kiemelésére szorítkozhatok és a nem említettektől elnézést kérek.

Először köszönetet kell, hogy mondjak családomnak, akik megteremtették a feltételeit annak, hogy disszertációm elkészítésének minél több időt és figyelmet szentelhessek. Külön elnézést kérek fiamtól, *Erdődy Boldizsártól* a tőle elvett és közösen el nem tölthetett órákért, napokért, hónapokért.

Köszönetet mondok Pécs Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala Szabálysértési Csoportjánál egykor velem együtt dolgozó kollégáimnak, közöttük különösen első főnökömnek, Szilágyiné dr. *Szeitz Mártának*, aki bölcsességével és anyai jóindulatával vezette pályám kezdeti éveit.

A Pécsi Járásbíróságon szolgálatot teljesítő kollégáim közül külön köszönet illeti dr. *Sugár Katalint* önzetlen segítségéért, az ügyész kollégák közül pedig dr. *Halász Andreát*, dr. *Lajosy Ildikót* és dr. *Osztás András*t, akik tapasztalataik átadásával járultak hozzá e dolgozat elkészültéhez.

Végezetül álljon itt köszönet annak, aki ezen az úton végig „a kezemet fogta”, témavezetőmnek, dr. *Kiss László* professzor úrnak.

Pécs, 2017. május 16

a Szerző

Előszó

Az 1990-ben bekövetkezett rendszerváltás komoly próbatétel elé állította a jog művelőit (is), és pedig mind a jogalkotókat, mind pedig a jogalkalmazókat. A jogalkotók (kodifikátorok) hamar rádöbbsentek arra, hogy az 1990 előtti (régi) jog az új jogállami kihívásoknak és követelményeknek nem felel meg, ahhoz tehát, hogy Európához felzárkózhassunk, mélyreható jogalkotási reformot kell hazánkban is végrehajtani. Így volt ez a jog minden területén, függetlenül attól, hogy a meglévő szabályozás a közjog vagy éppen a magánjog területére esett-e. Akkor, az 1990-es évek elején a jogharmonizációs kötelezettségek teljesítése jelentette tehát az elsődleges feladatot. Szükségképpen együtt élt azonban a „rég” jog az „új” joggal, ennek minden nehézségével és ellentmondásával együtt. Nem volt ez másként a szabálysértési jog esetében sem, amelynek bár 1968 óta kódexben rögzített szabályai voltak, azonban azoknak rokoni viszonyuk sem volt az új jogállami követelményekkel.

Értekezésemben azt a gyötrelmes átalakulási folyamatot törekszem bemutatni, amely az etatista állam szabálysértési jogát az európai jogállami elvárások és követelmények recipiálásáig eljuttatta. Mindenekelőtt felállította a „tükört”, amely az Európa Tanács Emberi Jogok Európai Bíróságának irányadó gyakorlatának, néhány európai állam szabálysértési jogának és a Magyar Alkotmánybíróság tárgykört érintő határozatainak a bemutatásából állt össze. E „tükör” célja az volt, hogy gyűjthetők legyenek azok az elvek és elvárások, amelyek meghatározó zsinórmértékei lehetnek a szabálysértési jog magyarországi újrakodifikálásának. Mindezt szervesen egészítették ki a hazai történelmi múlt hagyatékai - ha tetszik, történelmi vívmányai -, amelyeknek célja a megszüntetve - megőrzés szempontjainak érvényre juttatása volt. Ezt követően került vizsgálat alá az adott (de lege lata) hazai szabályozás, amelynek a tételeit igyekeztem rávetíteni a jogállami követelményekre és elvárásokra. Nyilvánvalóan itt kerültek elő a jogalkotás és a jogalkalmazás mindennapi fogyatékosai és nehézségei is, amelyekről ugyancsak nem mellőzhettem az állásfoglalást. Ahol csak lehetett, „átkötöttem” a mai (jogalkotási és jogalkalmazási) gyakorlatot az európai elvárásokkal. Végkifejletében pedig de lege ferenda javaslatok tételes és konkrét megfogalmazásáig jutottam el.

Szerzőként éveken keresztül a szabálysértési jogalkalmazásban dolgoztam, így ismerem annak hangulatát, gyakorlatát. „Alulról” láttam az életidegen, életszerűtlen jogszabályi megoldásokat, de ismertem e reguláció hasznos előremutató elemeit is. A jó és rossz tapasztalatokat egyaránt mérlegre téve törekedtem arra az értekezésemben is, hogy pontosan

megjelöljem: mi az, ami a „jogállami” szabálysértési jog kialakulásához hozzájárulást jelenthet, és mi az, ami akadályozza annak létrejöttét.

*„.....mert az egy nyelvű és egy szokású ország gyenge és esendő.....”
(Szent István király intelmei Imre herceghez)*

I.

A szabálysértési jog helye és szerepe az európai normákban, néhány európai állam és a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában. (Elvek és követelmények)

Bevezetés

A Magyarországon 1989-90-ben bekövetkezett rendszerváltozás az 1953-tól létező szabálysértés jogintézményét új kihívások elé állította. A demokratikus átalakulással, Magyarországnak a nyugati jogállami demokráciákhoz való tartozása iránti törekvésével az akkor hatályban volt, a rendszerváltás előtti igazgatási szabályokra épülő szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény és a hozzá kapcsolódó, az egyes szabálysértésekről szóló 17/1968 (IV.14.) Korm. rendelet új környezetbe kerültek. Meg kellett felelniük a jogállami követelményeknek, de a Magyarország által vállalt nemzetközi kötelezettségeknek is.

A Magyar Országgyűlés a 76/1990 (XI. 2.) OGY határozatában nyilvánította ki, hogy csatlakozni kíván az Európa Tanács Alapszabályához és az Európa Tanács kiváltságairól és mentességeiről szóló Általános Egyezményhez, valamint az Európa Tanács 1950. november 4-én Rómában kelt „Az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről” szóló egyezményéhez (a továbbiakban: Egyezmény). Az Egyezmény aláírására 1990. november 6-án Strasbourgban került sor, amelyet az Országgyűlés az 57/1992 (X.15.) OGY határozattal ratifikált. Az aláírás és a ratifikálás között megtörtént a hazai jogrendszer átvizsgálása az Egyezményben biztosított jogok szempontjából. Egyetlen jogterületet nem lehetett rövid távon összhangba hozni az Egyezménnyel: a szabálysértési eljárást.¹ A szabálysértési törvény ekkor ugyanis a szabálysértési ügyekben nem biztosította az Egyezmény 6. cikkének 1. pontja szerinti bírósághoz fordulás jogát. Az 1968. évi I. törvény a bírósági felülvizsgálatot az alapeljárásban nem tette lehetővé, az elkövető csupán a szabálysértési hatóság pénzbírságot elzárásra átváltoztató határozata törvényességének felülvizsgálatát kérhette a helyi bíróságtól. Mivel ez nem felelt meg az Egyezményben foglalt követelményeknek, ezért annak ratifikálása - a 64. cikk 1. bekezdésében foglalt lehetőség alkalmazásával - fenntartással történt meg. Az Egyezmény az 1993. évi XXXI. törvénnyel vált a hazai belső jog részévé.

A magyar szabálysértési jog rendszerváltás utáni alakulása számára tehát az Egyezmény és az abban foglaltaknak való megfelelés alapvető jelentőségű volt. Az Egyezménynek megfelelő

¹ Czuglerné Bittó Márta, A bírósági eljáráshoz való jog és a magyar szabálysértési fenntartás, Magyar Közigazgatás 1993. 5. 270-277.

első kódex a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Sztv.) és a hozzá kapcsolódó 218/1999. (XII.28.) Korm. rendelet volt. E kódex megalkotásakor és az ezt követő szabálysértési jogalkotás során figyelembe kellett venni az Egyezményben foglalt célokat és értékeket, az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlatát, emellett azt is, hogy az Egyezményben részes más európai államokban létezik-e a magyarhoz hasonló szabálysértési jog és ha igen, akkor azok miként tesznek eleget a dokumentumban foglaltaknak. Az „európai környezet”, az abból fakadó célok és értékek tehát hatottak a szabálysértési jogfejlődésre, de zsinórmértékül szolgáltak a szabálysértési jogterület jövőbeli fejlődésére is. Annak megértéséhez, hogy ez közelebbről milyen kihívásokat jelent a magyar szabálysértési jogra, ebben a fejezetben részletesen vizsgálom

- az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlásait,
- az Európai Unió tagállamainak együttműködésére vonatkozó egyezményeket,
- az Emberi Jogok Európai Bírósága irányadó ítélkezési gyakorlatát és az azokban lefektetett célokat és értékeket,
- az Egyezményben részes egyes európai államok releváns alkotmányi szabályozását és
- az egyes európai államok szabálysértést érintő jogalkotásának iránymutató tartalmát, különös tekintettel a magyar szabálysértési jogalkotásra jelentősen ható német kódexre,
- a magyar Alkotmánybíróság szabálysértési jogot érintő döntéseit.

1 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlásai

1.1 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 1991. február 13. napján elfogadott, a közigazgatási szankciókról szóló (91) 1. számú ajánlása

Az „európai környezetnek” a magyar jogalkotásra gyakorolt hatásai között fontos megemlíteni az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 1991. február 13. napján elfogadott, a közigazgatási szankciókról szóló (91) 1. számú ajánlását (a továbbiakban: a közigazgatási szankciókról szóló ajánlás). Ennek célja - az államigazgatás növekedésére és a dekriminalizációs folyamatokra tekintettel - a közigazgatási szankcióalkalmazás terén a tagállamok közötti nagyobb egység elérése. Az ajánlás alkalmazási területe a közigazgatási szervek által az alkalmazandó szabályokkal ellentétes magatartást tanúsító személyekkel szemben kiszabásra kerülő pénzbírságra vagy bármely büntető intézkedésre terjed ki. Nem tartoznak azonban az ajánlás hatálya alá a fegyelmi eljárásban és a büntetőeljárásban

kibocsátott szankciók. Az ajánlás a büntetőjogi és büntetőeljárás jogi garanciákat kívánja érvényesíteni a közigazgatási szankciók kiszabása során. Lényegében a „nullum crimen sine lege” és a „nulla poena sine lege” elveket deklarálja, de a büntetőjoghoz hasonlóan rendelkezik az időbeli hatály kérdéséről is. A „ne bis in idem” elve mellett rögzítette az ésszerű időn belül és a határozatban történő érdemi döntés követelményeit is. Az ajánlás 6. alapelvében olyan büntetőeljárás garanciális elvek találhatók, mint a vádról történő tájékoztatás, a védelemhez való jog, a meghallgatáshoz való jog és az indokolási kötelezettség. Ez utóbbi garanciák csak kisebb jelentőségű ügyekben, az érintett beleegyezése esetén mellőzhetők. Az ajánlás a független és pártatlan bírósághoz való jog deklarálása mellett a bizonyítási terhet a közigazgatási szervekre hárította.²

1.2 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2004. május 12. napján elfogadott a hazai jogorvoslatok fejlesztéséről szóló (2004) 6. számú ajánlása

Az ajánlás szerint olyan jogorvoslatra van szükség, amely az Egyezményvel kapcsolatos "valószínűsíthető panasz" lényegével foglalkozik, és megfelelően orvosolja a sérelmet, emellett jogilag és gyakorlatilag is "hatékonyak" kell lennie. A jogorvoslatnak alkalmasnak kell lennie arra, hogy az Egyezményvel ellentétes, és a potenciálisan visszafordíthatatlan hatású intézkedések végrehajtását megakadályozza, de szükséges a jogorvoslat gyorsaságának egy minimális követelménye is. Ezt elsősorban a nemzeti jogrendszeren belül kell biztosítani. A 13. cikkben hivatkozott "hatóságnak" nem kell szükségszerűen bíróságnak lennie, de ebben az esetben jogköreinek és az általa biztosított garanciáknak a valóban hatékony jogorvoslat biztosítására alkalmasnak kell lenniük.³

2 Az Európai Unió tagállamainak együttműködésére vonatkozó egyezmények

2.1 Az Európai Unió Tanácsának a tagállamok közötti, büntetőügyekben való kölcsönös segítségnyújtásról szóló 2000. május 29-én elfogadott egyezménye⁴

Az Egyezmény Magyarországon a 2005. évi CXVI. törvénnyel került kihirdetésre. Célja, hogy elősegítse a Strasbourgban 1959. április 20-án kelt, kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló európai egyezménynek és kiegészítő jegyzőkönyvének, valamint a Schengeni Végrehajtási Egyezmény igazságügyi együttműködésre vonatkozó rendelkezéseinek az érvényesülését. Főként a tagállamok igazságügyi szervei egymás közötti együttműködésének

² Recommendation No. R (91) 1. of the Committee of the Ministers to member states on administrative sanctions 13 February 1991.

³ Recommendation No. R(2004) 6 of the Committee of Ministers to member states on the improvement of domestic remedies 1. May 2004.

⁴ Council Act of 29 May 2000 establishing in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union

kérdéseit szabályozza, de ha valamely együttműködési vagy segítségnyújtási forma végrehajtása más központi hatóság, rendőri szerv vagy vámszerv hatáskörébe tartozik a nemzeti jog szerint, úgy a tagállamoknak e szervek együttműködését kell biztosítaniuk. Az együttműködés követelményét irányozza elő a közigazgatási hatóságok eljárására vonatkozóan olyankor is, ha a felelősség és a szankció jogi természete hasonló a bűncselekményekkel és a büntetőjogi felelősséggel. Ebbe a körbe tartoznak a nemzeti közigazgatási büntetőszankcionálásból – a jogi terminológiától függetlenül - a kriminális természetű, dekriminalizált cselekmények közigazgatási hatóság általi büntetése, de nem tartoznak ide a közigazgatás-ellenes cselekményekkel szemben kiszabható - szabálysértési vagy nem szabálysértési - szankciók.

2.2 A Schengeni Végrehajtó Bizottság 1999. április 28.-ai döntése

A döntés előírja a tagállamok közötti közlekedési bűncselekmények miatt pénzbüntetést kiszabó büntető ítéletek, valamint a közlekedési szabálysértések miatti pénzbírságot kiszabó határozatok kölcsönös elismerését és végrehajtását.⁵

2.3 A Tanács 2005. február 24.-ei 2005/214/IB Kerethatározata a kölcsönös elismerés elvének a pénzbüntetésekre való alkalmazásáról

A kerethatározat szerint a kölcsönös elismerés elvét kell alkalmazni az igazságügyi és közigazgatási hatóságok által kiszabott pénzbüntetésekre, az ilyen büntetéseknél a büntetés kiszabása szerinti tagállamtól eltérő tagállamban való végrehajtásának megkönnyítése érdekében. A kerethatározat kiterjed a közúti közlekedési szabályok megsértésével kapcsolatban kiszabott pénzbüntetésekre is. A kerethatározat a természetes vagy jogi személyek által fizetendő pénzbüntetést elrendelő jogerős határozatra terjed ki, ha azt a kibocsátó állam bíróságától eltérő hatóság, szabálysértésnek minősülő és ezért a kibocsátó állam nemzeti joga szerint büntetendő cselekmény miatt hozta, feltéve, hogy az érintett személynek lehetősége nyílt arra, hogy valamely, különösen büntetőügyekben hatáskörrel rendelkező bíróság elbírálja az ügyét. A magyar szabálysértési eljárásra vonatkozóan a pénzbírság, eljárási költség és kártérítés is az együttműködés tárgya lehet.⁶

3 Az Emberi Jogok Európai Bírósága szabálysértési jogot érintő irányadó eseti döntései

⁵ Decision of the Executive Committee of 28 April 1999 on the Agreement on cooperation in proceedings for road traffic offences (SCH/Com-ex (99)11 Rev. 2)

⁶ Council Framework Decision 2005/214/JHA of 24 February 2005 on the application of the principle of mutual recognition to financial penalties

Az 1949-ben létrehozott Európa Tanács célja a demokratikus elvek és az emberi jogok védelme, az emberi értékek fejlesztése, az európai élet minőségének javítása és mindennek érdekében az európai egység erősítése.⁷ Az Egyezmény preambuluma szerint a tagállamok közötti egység erősítésének egyik eszköze az emberi jogok és alapvető szabadságok megóvása és további fejlesztése. Az Egyezmény és a megalkotása óta született számos kiegészítő jegyzőkönyv mindössze keretszabályokat tartalmaz. Meghatározza azokat a minimális követelményeket, amelyeket a tagállamoknak az emberi jogok területén tiszteletben kell tartaniuk. Az Egyezmény állandónak tűnő szabályait az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) az angolszász típusú esetjogával folyamatosan alakítja.⁸

Az ítélkezési tevékenységet kezdetben a Bíróságon és az Európai Emberi Jogi Bizottságon (a továbbiakban: Bizottság) kívül az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága végezte. A cél a tagállamok emberi jogokat érintő jogszabályainak harmonizációja volt. A kérelmek elfogadhatóságáról a Bizottság döntött, mintegy kvázi ítélkezést folytatva. A kérelmek számának növekedése az Egyezmény 11. cikkének elfogadásával 1998-tól a Bíróság és a Bizottság összeolvadását eredményezte.⁹

A Bírósághoz fordulhat minden szerződő állam az Egyezmény más szerződő állam által történő megsértése miatt, illetve magánszemélyek, szervezetek vagy egyének csoportja, ha az Egyezményben meghatározott valamely jogukat megsértették, de akkor is, ha a sérelmezett intézkedést velük szemben ténylegesen alkalmazták.¹⁰

A Bíróság a működésének kezdeti szakaszában - többek között a tagállamok szuverenitás igényére és a Bíróság „legitimációs deficitére” tekintettel - csak annak vizsgálatára szorítkozott, hogy a konkrét ügyben megsértették-e az Egyezményt. A Bíróság tartózkodott attól, hogy a panasszal érintett ország demokratikusan megválasztott törvényhozó testülete által megalkotott jogszabályt „in abstracto” vizsgálja. A Bíróság ítélkezési gyakorlata során azonban - egyebek mellett - előfordult, hogy a nemzeti jog nem volt alkalmazható az Egyezménnyel összhangban, így a Bíróság ítéletében az alkalmazott jogszabályt is az Egyezménnyel ellentétesnek minősítette. De ha a Bíróság megállapította, hogy adott esetben a nemzeti jog valamely rendelkezése a joggal szemben támasztott követelményeknek nem felelt meg, úgy a nemzeti jog nyílt bírálata sem volt elkerülhető.¹¹ Abból, hogy a tagállamok

⁷ Fenyvesi Csaba, A védőügyvéd, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2002, 93.

⁸ Grád András-Weller Mónika, A Strasbourgi emberi jogi bíraskodás kézikönyve, HVGORAC, Budapest 2011, 26-27.

⁹ Bárd Károly, Emberi Jogok és büntető igazságszolgáltatás Európában, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest 2007, 15.

¹⁰ Tóth Mihály, A magyar büntetőeljárás az Alkotmánybíróság és az európai emberi jogi ítélkezés tükrében, KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest 2001, 22.

¹¹ Bárd Károly, Ij., 9., 15-23.

vállalták, hogy a joghatóságuk alá tartozó minden személy számára biztosítják az Egyezményben foglalt jogokat, tágabb értelemben az következik, hogy a jogsértés - konkrét intézkedés vagy annak hiánya esetében is - a nemzeti jogszabály megváltoztatásával vagy megsemmisítésével szüntethető meg. Ekként tehát az ítéleteinek hatálya túllépett a konkrét ügy keretein, és hatással volt és van az érintett állam jogrendszerére és jogviszonyaira.¹²

A szabálysértésnek minősülő cselekményeket a Bíróság autonóm jogértelmezési gyakorlata számos esetben - ahogy ezt lentebb az egyes jogesetek vonatkozásában majd látni fogjuk - a büntetőjog körébe sorolta. Erre is tekintettel az Egyezménynek szinte valamennyi cikke vonatkozásában találhatunk kapcsolódási pontokat a szabálysértések területével. Ezeknek és a Bíróság szabálysértési jogot érintő valamennyi eseti döntésének az áttekintése lehetetlen vállalkozás lenne. Ebben a fejezetben ezért az Egyezménynek a szabálysértési jogterületet leginkább érintő cikkei vonatkozásában született eseti döntéseket vázolhatom. A Bíróság irányadó esetjoga alapján az Egyezménynek ezek a cikkei: a szabadsághoz és biztonsághoz való jog (5. cikk), a tisztességes eljáráshoz való jog (6. cikk), a büntetés kiszabásának tilalma törvényi rendelkezés nélkül (7. cikk) és a hatékony jogorvoslathoz való jog (13. Cikk).

3.1 Szabadsághoz és biztonsághoz való jog

A Egyezmény 5. cikke deklarálja a mindenki számára biztosított szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való jogot. Az 1. a) - c) pontok szerint szabadságától bárkit csak az ott felsorolt esetekben és a törvényben meghatározott eljárás útján lehet megfosztani. A 3. cikk rendelkezik - többek között - a letartóztatott vagy őrizetbe vett személyek haladéktalan bíró elé állításához és ésszerű időn belüli tárgyaláshoz való jogáról.

A Bíróság a 6. cikkben szabályozott büntetőjogi vád fogalmát autonóm módon értelmezi, amely alapján e fogalom körébe tartozik a Bíróság mérlegelése alapján mindaz az eljárási kör, amely az érintett oldaláról olyan szankciókkal (pl. szabadságelvonással) fenyeget, amelyek hatásukban elérik a büntetőjogi büntetés szintjét.¹³ Mivel az egyes tagországokban - a pénzbírság elzárásra átváltoztatása tárgyában korábban hazánkban is - vannak nem bíróság által elrendelt vagy kontrollált szabadságelvonási formák, ezért hangsúlyozandó, hogy szabadságelvonásra kizárólag bíróság vagy annak jellemzőivel rendelkező szerv jogosult, amely eljárási garanciákhoz kötött, felektől független és a végrehajtó hatalomnak nincs

¹²Peter Leuprecht, The Execution of Judgments and Decisions. 791-801. In: R. St. J. Macdonald-F. Matscher- H. Petzold. Szerk. The European System for the Protection of Human Rights. Martinus Nijhoff Publisher Dordrecht-Boston-London, 1993, 791.

¹³ lásd: Case of Benham v. the United Kingdom. Judgment of 10 June 1996, Application no.19380/92., Case of Beet and others v. the United Kingdom. Judgment of 1 March 2005, Application nos. 47676/99, 58923/00, 58927/00, 61373/00, 61377/00.

alárendelve.¹⁴ A Bíróság döntéseiből kitűnően a személyi szabadsághoz való jog csupán célszerűségi, vagy „ésszerűnek tűnő” okból nem korlátozható. Erre csak a szükségesség és az arányosság feltételeinek teljesülése mellett van mód. A terhelt csak akkor helyezhető az ítéletig őrizetbe, ha a körülmények azt feltétlenül szükségessé teszik. Az ítéletet megelőző őrizet kivételes intézkedésnek tekintendő, soha nem lehet kötelező és nem alkalmazható büntetési célokból.¹⁵

A Bíróság esetjogából

Vasileva Dánia elleni ügye

A 2003. szeptember 25-én kelt ítéletében a Bíróság az Egyezmény 5. cikk 1. b) pontjának megsértését állapította meg, mivel a hatvanhét éves kérelmezőt személyazonossága megállapítása céljából előállították és több mint tizenhárom órát a rendőrségi fogdán töltött, amíg igazolta magát, mivel menetjegy nélkül utazott az autóbussen és személyazonosságát nem volt hajlandó igazolni. A Bíróság döntése szerint a fenti időtartam a csupán pénzbírsággal sújtandó szabálysértés esetén meghaladta az arányos mértéket.¹⁶

Klaas Németország elleni ügye

Az 1993. szeptember 22-én kelt ítéletében a Bíróság - többek között - rámutatott, hogy a nemzeti bíróságok ítéleteinek quasi felülbírálata nem tartozik a feladatai közé. Az ügyben közlekedési szabálysértés miatt őrizetbe vett kérelmezőt a gyermeke jelenlétében bilincseltek meg a rendőrök, aki állítólagos ellenállása miatt sérüléseket is szenvedett. A sérülések keletkezési körülményeire vonatkozóan a rendőrök és a kérelmező ellentmondásos vallomást tettek, de a Bíróság a német bíróságok döntését - amely a rendőrök vallomását fogadta el - nem mérlegelte felül.¹⁷

Aquilina Málta elleni ügye

Az 1999. április 29-én kelt ítéletében a Bíróság az Egyezmény 5. cikk 3. pontjának megsértését állapította meg, mivel a letartóztatott kérelmező fogva tartásának bírói felülvizsgálata nem terjedt ki a fogva tartást megalapozó, illetve az ellene szóló körülmények alapos vizsgálatára, s a felülvizsgálatot folytató bírói tisztviselőnek nem volt joga a szabadlábra helyezés kérdésében döntést hoznia.

¹⁴ Grád András-Weller Mónika, Ij.,8., 183.

¹⁵ Misi László, Európai mérce a büntetőeljárásban 4/A. rész, Ügyészek Lapja 2007. 5, 59-69.

¹⁶ Case of Vasileva v. Denmark. Judgment of 25 September 2003, Application no. 52792/99.

¹⁷ Case of Klaas v. Germany. Judgment of 22 September 1993, Application no. 15473/89.

A kérelmezőt nemi erőszak elkövetésének gyanúja miatt tartóztatták le, majd az általa sérelmezett eljárást követően húsz nap múlva bocsátották szabadon. A Bíróság emlékeztetett a joggyakorlatára, amely szerint az 5. cikk 3. pontját az 1. c. ponttal összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy az őrizetbe vétel haladéktalan és automatikus bírói felülvizsgálatot követel. A bírói tisztviselőnek meg kell hallgatnia a fogva tartott személyt és vizsgálnia kell az őrizetbe vétel törvényességét megalapozó indokokat. A bírói felülvizsgálat kötelező, nem tehető függővé a fogva tartott erre irányuló kérelmétől. Ez a biztosíték túlmutat a 5. cikk 3. pontjában foglalt, a fogvatartás törvényességének bírói felülvizsgálatának jogán és a jogellenes fogva tartás elleni biztosítékon is. Ez garanciát jelent a fogva tartottakkal szembeni jogtalanságok ellen és a fogva tartott személyek kiszolgáltatott csoportjának (elmebeteg, a bírói tisztviselő nyelvét nem beszélők) is¹⁸. Ugyanezt a jogelvet megfogalmazta a Bíróság a T.W. Málta elleni 1999. április 29-én kelt ítéletben is.¹⁹

3.2 Tisztességes eljáráshoz való jog

Az Egyezmény 6. cikk 1. pontja szerint mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően.

A szabálysértési jog és az Egyezmény viszonya szempontjából kiemelendő, hogy a Bíróság fenntartja a jogot a büntetőjogi vád autonóm módon történő értelmezésére. A Bíróság a jogrendek sajátosságait tiszteletben tartva vizsgálja, hogy egy adott magatartás a tagállam joga szerint milyen - polgári, fegyelmi, közigazgatási - felelősséget vált-e ki. Emellett vizsgálja az adott magatartás jellegét (kriminális vagy sem), a kiróható szankció funkcióját és célját (preventív vagy megtorló jellegű), a jogkövetkezmények súlyát, továbbá hogy a magatartás a tagállamban milyen felelősségi alakzaton belül helyezkedik el.²⁰ Annak érdekében, hogy a Bíróság biztosítsa a joghatósága alá tartozó személyek azonos szintű védelmét, a 6. cikk alkalmazási körét olyan magatartások miatt indult eljárásokra is kiterjesztette, amelyek a nemzeti jog szerint csak szabálysértésnek minősülnek. Ezzel a tagállamok saját jogrendjük sajátosságaira hivatkozással, az egyes magatartások más eljárások hatálya alá minősítésével nem mentesülhetnek az Egyezményben foglalt kötelezettségeik

¹⁸ Case of Aquilina v. Malta. Judgment of 29 April 1999, Application no. 25642/94.

¹⁹ Case of T.W. v. Malta. Judgment of 29 April 1999, Application no. 25644/94.

²⁰ Andreas Kley, Art. 6 EMRK als Rechtsschutzgarantie gegen die öffentliche Gewalt, Schulthess Polygraphischer Verlag Ag, Zürich 1993, 28.

alól.²¹ A strasbourgi szervek jogértelmezése szerint közömbös, hogy az adott ügy a nemzeti jogi szabályozás szerint büntetőjoginak minősül-e vagy sem. Az a lényeges, hogy a konkrét ügyben a bíróságnak büntetőjogi váddal kellett-e szembe néznie.²² Ezt a jogelvet a Bíróság számos ítéletében rögzítette is. Itt érdemes utalni arra, hogy a kriminálpolitikai törekvések több jogrendszerben az állam büntetőjogi funkciójának erősödését, dekriminalizációt és a represszió technikájának a közigazgatási szférába történő fokozatos kiterjesztését eredményezték. Ezzel pedig megnyílhat az út a jogsértés pusztá tényén alapuló, a bűnösség illetve a szubjektív felelősség nélküli büntetés egyre szélesedő alkalmazhatósága előtt. Erre tekintettel a Nemzetközi Büntetőjogi Társaság 1989-es határozatában kimondta, hogy a közigazgatási büntetőjog közelít a büntetőjoghoz a represszív szankciók alkalmazásával, amely szükségessé teszi, hogy a közigazgatási büntetőjogban alkalmazzuk az anyagi büntetőjog és a fair eljárás elveit.²³ A büntetőjogi vád autonóm értelmezése vonatkozásában idézzük fel a Bíróság egy korai, szinte a leggyakrabban idézett esetét.

Öztürk Németország elleni ügye

Az 1984. február 21-én kelt ítéletben a Bíróság a 6. cikk 3. e) pontjában meghatározott ingyenes tolmácshoz való jog megsértését állapította meg. Az ítélet szerint Öztürk Németországban élő török állampolgár a személygépkocsijával történt koccanása során egy másik járműben mintegy 5000 DM kárt okozott. A heilbronni járási hivatal a szabálysértési bírságokról szóló törvény²⁴ alapján pénzbírságot szabott ki a közlekedési szabályok megsértése miatt. A kérelmező a határozatot a kerületi bíróság előtt megtámadta, azonban egy tolmács jelenlétében megtartott tárgyaláson a fellebbezést visszavonta, ezért a bíróság a kérelmezőre hárította az eljárási költséget a tolmács díjával együtt.²⁵ A német kormány álláspontja szerint az ügy nem tartozott a büntetőjog körébe, mivel a cselekmény csupán közigazgatási szabályszegésnek minősült. A Bíróság ezzel az érveléssel szemben felhívta a figyelmet az Egyezmény büntetőjog fogalma autonóm értelmezésének a jogára. Rámutatott, hogy az Egyezményben részes tagállamok többségében a hasonló eset a büntetőjog körébe tartozik. Kimondta, hogy a jogszabály általános jellege, illetve a szankció preventív és represszív célja elegendő a cselekmény büntetőjogi jellegűnek minősítéséhez. A jogellenes cselekmény súlyával kapcsolatban nincs olyan előírás, hogy az Egyezmény szerinti bűncselekményi minősítéshez a cselekménynek feltétlenül súlyosnak kell lennie. A 6 cikk

²¹ Bárd Károly, l.j., 9., 91-92.

²² Balla Lajos - Kardos Sándor, A tisztességes eljárásról a strasbourgi bíróság gyakorlatában II., Bírák lapja 2005. 2, 40-53.

²³ Kis Norbert, A bűnösségi elv hanyatlása a büntetőjogban. Unió Kiadó, Budapest 2005, 190-191.

²⁴ Straßenverkehrsordnung (StVO)

²⁵ Case of Öztürk v. Germany. Judgment of 21 February 1984, Application no. 8544/79.

tárgyával és súlyával ellentétes lenne, ha a jogellenes cselekmények egész kategóriáját - enyhe jellegükre tekintettel - vonhatnák ki a tagállamok a rendelkezés hatálya alól. Az a körülmény, hogy a tagállamok az ilyen cselekmények elbírálását a közigazgatási hatóságok hatáskörébe utalják, nem ütközik az Egyezménybe, amennyiben az érintetteknek lehetőségük van bírósághoz fordulni.²⁶

A fair eljáráshoz való jogot az Egyezmény abszolút értékű jogként fogalmazza meg, vele szemben más alapjog vagy érdek mérlegelését nem engedi. Mérlegelésre a tisztességes eljárás során kerülhet sor. A tisztességes eljárás tartalmát kitöltő, nem nevesített elemek közül - ilyen implicit elem lehet a fegyverek egyenlősége, a hallgatáshoz való jog, a védelem joga, hogy a vád által összegyűjtött valamennyi bizonyítékot megismerhesse²⁷ - egyesek korlátozására akkor kerülhet sor, amennyiben a többi biztosíték megfelelő garanciát nyújt a fair eljárás érvényesülésére.²⁸ A tisztességes eljárás kiemelkedő státusza nem engedi, hogy azt célszerűségi szempontoknak alárendeljék és annak általános mércéjétől eltérjenek még a kisebb súlyú bűntettek elkövetőinek felelősségre vonása esetében sem. A Bíróság szerint összeegyeztethetetlen az Egyezménnyel, hogy a vádlottak a bűncselekmény súlyja alapján eltérő mértékben részesüljenek a tisztességes eljárás nyújtotta védelemből. Ez akkor sem igazolható, ha a nemzeti jog a kisebb súlyú bűncselekmények elkövetőinek a sommás eljárást felajánlja, ekként a terhelt lemondhat a tisztességes eljárás nyújtotta részjogosítványokról (pl. tárgyalás tartása). A fair eljárás nyújtotta jogosítványokon történő lazítás nem engedhető meg annak ellenére sem, hogy a nemzeti jogok az igazságszolgáltatás tehermentesítése érdekében inkább hajlamosak e garanciális jogok lazításra. Ebben a körben a 6. cikk 1. pontja által biztosított független és pártatlan bírósághoz való jog és a 6. cikk 3. pontja által biztosított ésszerű időn belül történő elintézés joga közötti összeütközés merülhet fel. A Bíróság ítéleteiben nem ismerte el, hogy ezek rivalizáló értékek lennének. A bírói pártatlanság esetében is az általános mércét alkalmazta és nem tett engedményt az ésszerű időn belüli elintézés követelménye alól a büntetőparanccsal büntetendő bűncselekmények esetében sem. Fontos megjegyezni, hogy a strasbourgi esetjog szerint valamely eljárásnak egészében kell tisztességesnek lennie, valamely részlem vagy belső jogi rendelkezés megsértése nem jelenti feltétlenül az Egyezmény megsértését.²⁹

3.2.1 A bírósághoz való jog

²⁶ Hans-Jürgen Schroth, Europäische Menschenrechtskonvention und Ordnungswürdigkeitenrecht, EuGRZ 1984, 557-563.

²⁷ Ben Emmerson - Andrew Ashworth, Human Rights and Criminal Justice, Sweet & Maxwell London, 2001, 80-82.

²⁸ Bárd Károly, Ij., 9., 58-61.

²⁹ Ibid, 62-64 és 71.

A bíróság fogalma alá tartozik a 6. cikk értelmében minden olyan szerv, amely teljes hatáskörrel rendelkezik a jog és ténykérdések eldöntésére és amely olyan kötelező erejű határozatokat hozhat az irányadó jogszabályok és meghatározott eljárási rend szerint, amelyeket egyetlen bírói szerv sem változtathat meg valamelyik rovására. A bírósági eljárásról való jognak a hozzáférhetőség egy lényeges eleme, de a Bíróság ezt sem tekinti abszolút jognak. A nemzeti hatóságok tehát kivételesen, jogszerű cél érdekében és a céllal arányos korlátozásokat alkalmazhatnak.⁷⁸³⁰

A Bíróság esetjogából

Malige Franciaország elleni ügye

A Bíróság az 1998. szeptember 13-án kelt ítéletében megállapította, hogy nem sérült az Egyezmény 6. cikkének 1. pontja a szabálysértési hatóság által gyorsajtás miatt alkalmazott pontlevonással. A kérelmezőt gyorsajtás miatt pénzbüntetéssel, vezetéstől eltiltással, valamint jogosítványából történő pontlevonással sújtották. A kérelmező fellebbezésében többek között sérelmezte, hogy kizárt a bírósági felülvizsgálat lehetősége a pontlevonásokkal kapcsolatban. A fellebbviteli bíróság helybenhagyta az alsó fokú bíróság ítéletét, majd a Semmítőszék a kérelmező fellebbezését elutasította.

A Bíróság a 6. cikk 1. pontjának alkalmazhatósága tekintetében - autonóm jogértelmezése keretében - a vezetői engedélyből való pontlevonást bűnügyi szankciónak minősítette. A Bíróság megítélése szerint a sebesség-túllépés természete szerint bűnügyi volt. A pontlevonás a francia jogban közigazgatási szankciónak tekinthető, de arra büntetőeljárás keretében került sor és közvetlen indoka a büntetőbíróság ítélete volt. Az intézkedés szigorúságáról a Bíróság megjegyezte, hogy a pontok levonása idővel a jogosítvány érvénytelenítését vonhatja maga után. A pontlevonás megelőző jellegű, rendelkezik büntető és elrettentő jelleggel is, ennek megfelelően másodlagos büntetéshez hasonlít.

A Bíróság kifejtette, hogy a Versailles-i Rendőrbíróságon és a fellebbviteli bíróságon - melyek a 6. cikk 1. pontja kívánalmainak megfelelő bíróságok - a kérelmezőnek lehetősége volt arra, hogy tagadja a sebesség-túllépés bűncselekményének elkövetését és támadja a pontlevonást, valamint a bíróság elé tárjon minden ténybeli és jogi érvet önmaga védelmében.³¹

³⁰ Grád András-Weller Mónika, Ij., 8., 259-260.

³¹ Case of Malige v. France. Judgment of 23 September 1998, Application no. 27812/95.

Schmautzer, Umlauf, Gradinger, Pramstaller, Palaoro és Pfarrmeiern Ausztria elleni ügyek (Az ítéletek 1995. október 23-án keltek.)

Schmautzert a grazi szövetségi rendőrhatalóság a biztonsági öv használatának elmulasztása miatt elzárásra is átváltoztatható pénzbírsággal sújtotta, amely döntést a Stájer kormány helybenhagyta. A kérelmező ezt követően Alkotmánybírósághoz fordult - többek között - az Egyezmény 6. cikkének megsértése miatt, amely a kérelmet azért utasította el, mivel a kérelmező cselekménye miatt kiszabott közigazgatási szankció nem sérti az Alkotmányt és az Egyezményt. A kérelmező a közigazgatási bírósághoz áttett ügyben keresetét nem tartotta fenn.³²

Umlauf a közúti ellenőrzés során az alkoholszondás vizsgálatot visszautasította. Ugyanazon a napon a Bergenzi közigazgatási hivatal elzárásra átváltoztatható pénzbírsággal sújtotta. Voralberg tartomány kormánya a fellebbezését elutasította, majd a kérelmező az Egyezmény 6. cikkének megsértése és az alkalmazni kívánt alkoholszonda típusa miatt az Alkotmánybírósághoz fordult, amely a kérelmet elutasította, majd a közigazgatási bíróság az alkoholszonda típusa tárgyában szintén elutasító döntést hozott.³³

Gradinger egy biciklista halálát eredményező közlekedési balesetet okozott. Véralkoholszintje 0.8 mg/l volt. A St. Pölteni tartományi bíróság a Btk. alapján gondatlanságból elkövetett emberölés miatt pénzbüntetésre ítélte. Az enyhébb büntetést a kérelmező véralkoholszintje miatt alkalmazta. A St. Pölteni kerületi közigazgatási hivatal elzárásra átváltoztatható pénzbírsággal sújtotta ittas járművezetés szabálysértése miatt. Az alsó-ausztriai kormány a kérelmező panaszát elutasította. A kérelmező által előterjesztett panaszt az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálat nélkül, míg a közigazgatási bíróság tárgyalás tartása nélkül utasította el. Ebben az ügyben a Bíróság a lentebb írtakon túl az Egyezmény hetedik kiegészítő jegyzőkönyvének 4. cikke szerinti kétszeres eljárás alá vonás vagy büntetés tilalmának megsértése miatt is elmarasztalta Ausztriát azért, mert ugyanazon cselekmény miatt folytattak le a kérelmezővel szemben egy újabb eljárást.³⁴ A Bíróság gyakorlata szerint két elkülönült eljárásban kiszabott szankció akkor nem ütközik a kétszeres eljárás és értékelés tilalmába, ha a két szankció egyike egyértelműen nem büntető jellegű.³⁵

³² Case of Schmautzer v. Austria. Judgment of 23 October 1995, Application no. 15523/89.

³³ Case of Umlauf v. Austria Judgment of 23 October 1995, Application no. 15527/89.

³⁴ Case of Gradinger v. Austria. Judgment of 23 October 1995, Application no. 15963/90.

³⁵ Grád András-Weller Mónika, l.j., 8., 446.

Pramstallert a Linzi kerületi közigazgatási hivatal elzárásra is átváltoztatható pénzbírsággal sújtotta, az építési engedélytől eltérő építkezés miatt. Az ingatlant bérlő cég a kérelmező képviselőjében a Tiroli tartományi kormányhoz fellebbezett, amelyet elutasítottak. Ezt követően az Alkotmánybíróság a 6. cikk 1. bekezdésének megsértése miatt előterjesztett kérelmét elutasította, mivel az nem vezetett volna eredményre. A közigazgatási bíróság tárgyalás tartása nélkül utasította el a kérelmező panaszát.³⁶

A Palaoro ügyben a kérelmezőt gyorshajtás miatt sújtotta elzárásra átváltoztatható pénzbírsággal az Imst-i kerületi közigazgatási hivatal. Tirol tartományi kormánya a pénzbírság mérséklésével a kérelmező fellebbezését elutasította. Ezt követően az Alkotmánybíróság a kérelmező beadványát - mivel az nem vezetett volna eredményre - elutasította, majd a közigazgatási bíróság keresetét tárgyalás nélkül utasította el.³⁷

Pfarrmeiert az alkoholszondás vizsgálat visszautasítása miatt sújtották elzárásra is átváltoztatható pénzbírsággal. Voralberg tartomány kormányához benyújtott fellebbezését elutasították. A közigazgatási bíróság a döntést megsemmisítette és visszaküldte a tartományi kormányhoz, amely a pénzbírságot mérsékelte. Az Alkotmánybírósághoz benyújtott kérelmét elutasították, majd a közigazgatási bíróság hatáskör hiányára tekintettel tárgyalás nélkül elutasította.³⁸

A Bíróság a 6. cikk alkalmazhatósága tekintetében mindegyik fent írt ügyben rámutatott arra, hogy ugyan a cselekmények és az egyes ügyekben folytatott eljárások a közigazgatási jog körébe tartoznak, de a cselekmények jellegére, az elzárásra is átváltoztatható pénzbírságokra figyelemmel az ügyek büntetőjogi jellegük és a 6. cikk alkalmazhatóságáról döntött. Az ügyekben - mivel államigazgatási szervek bírósági felülvizsgálat lehetőségének biztosítása nélkül szabtak ki elzárásra is átváltoztatható büntetést - a Bíróság a 6. cikk 1. pontjának megsértését állapította meg a bírósághoz való jog kapcsán tekintettel arra, hogy az Osztrák Alkotmánybíróság nem rendelkezik teljes joghatósággal, a közigazgatási bíróságnak pedig nincs tény-és jogkérdésre kiterjedő reformatórius jogköre.

A kormány képviselője Ausztriának a szabálysértésekkel kapcsolatban az Egyezmény aláírásakor annak 5. cikkére tett fenntartásra hivatkozott. A fenntartás azonban - ahogy arra a Bíróság utalt - csak a szabadságmegvonással és az 5. cikkel foglalkozott. Ausztria több olyan jogszabályt is alkotott, amelyek szintén a szabálysértéssel voltak kapcsolatosak, ekként eleve

³⁶ Case of Pramstaller v. Austria. Judgment of 23 October 1995, Application no. 16713/90.

³⁷ Case of Palaoro v. Austria. Judgment of 23 October 1995, Application no. 16718/90.

³⁸ Case of Pfarrmeier v. Austria. Judgment of 23 October 1995, Application no. 16841/90.

nem tartozhattak a fenntartás hatálya alá. A vizsgált ügyekben eljáró szervek a fentiek szerint vagy nem voltak bírói testületek vagy nem rendelkeztek teljes hatáskörrel az ügyek érdemi felülvizsgálatához. A bírósági út biztosításának hiányán kívül az 5. cikk tekintetében tett fenntartás alkalmazhatóságának hiányát állapította meg a Bíróság.³⁹

Belilos Svájc elleni ügye

Az 1988. április 29-én kelt ítélet szintén a bírósághoz fordulás jogát és az ehhez fűzött tagállami fenntartást érinti. A lausanne-i lakos kérelmezőt a városi rendőrségi bizottság közterületen engedély nélkül megrendezett tüntetésen való részvétel miatt pénzbírsággal (közigazgatási bírsággal) sújtotta. Panaszát az illetékes kantoni bíróság büntetőügyekben eljáró Semmitőszéke elutasította, majd az ítélet ellen benyújtott közjogi kifogását a szövetségi bíróság szintén elutasította. A kérelmező a Bírósághoz benyújtott kérelmében sérelmezte, hogy ügyét a 6. cikk 1. pontjával ellentétesen nem teljes joghatósággal rendelkező, független és pártatlan bíróság bírálta el.⁴⁰

A svájci kormány előzetes kifogásában a ratifikáció során tett fenntartására hivatkozott. A Bíróság ítéletében megállapította, hogy a svájci nyilatkozat a büntetőeljárás tekintetében túlságosan általános és korlátlan horderejű annak ellenére, hogy a 64. cikk 1. pontja pontosságot és világosságot követel meg éppen a kötelezettségvállalás terjedelmének megállapítása céljából. Emiatt a Bíróság az általános szabályok szerint bírálta el és a 6. cikk 1. pontjának megsértését állapította meg. Megalapozottnak találta a kérelmező aggályait a rendőrségi bizottság függetlensége és pártatlansága tekintetében. A semmitőszéki bíróság a bizonyítás felvétele tárgyában nem rendelkezett elegendő hatáskörrel és a szövetségi bíróság szintén nem orvosolta a rendőrségi bizottság szintjén megállapított hiányosságokat. Az ügyben egyedül igénybe vehető közigazgatási panasz nem tette lehetővé a tény- és jogkérdések felülvizsgálatát.⁴¹

Mauer Ausztria elleni ügyei

A Bíróság az 1997. február 18-án kelt ítéletében a 6. cikk 1. pontjának megsértését állapította meg, mivel a közlekedési szabálysértés miatt eljáró közigazgatási bíróság nem tartott tárgyalást az ügyben. Mauer bécsi taxivállalkozó kérelmezőt a bécsi szövetségi rendőrség ideiglenes határozattal elzárásra is átváltoztatható pénzbírsággal sújtotta, mivel nem tett eleget

³⁹ Case of Grading v. Austria. Judgment of 23 October 1995, Application no. 15963/90.

⁴⁰ Case of Belilos v. Switzerland. Judgment of 29 April 1988, Application no. 10328/83.

⁴¹ Mark E. Villiger, Das Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte im Fall Belilos gegen Schweiz, Recht - Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis 1989. 7, 59-66.

annak a kötelezettségének, hogy meghatározott időben az egyik taxi gépkocsivezetőjének személyazonosságát felfedje. A kérelmező állítása szerint a rendőrség visszautasította a fellebbezését. A határozat végrehajtásakor a kérelmező fenti állítására tekintettel rendes szabálysértési eljárást folytattak le, amelynek alapján az ideiglenes határozattal egyező mértékű pénzbírsággal sújtották. A bécsi tartományi kormányzó e határozatot az ideiglenes határozat elleni fellebbezés hiányára tekintettel semmisnek tekintette, amely döntést a közigazgatási bíróság helybenhagyta.

Mauer egy második kérelme alapjául szolgáló ügyben a kérelmezővel szemben az egyik taxi gépkocsijának kerékbroncs problémája miatt szabott ki a bécsi szövetségi rendőrség elzárásra átváltoztatható pénzbírságot. Fellebbezését a tartományi kormányzó, majd ezt követően a közigazgatási bíróság is elutasította.⁴²

A Bíróság a Schmutzer, Umlauf, Gradinger, Pramstaller, Palaoro és Pfarmer Ausztria elleni ügyekkel megegyező okból állapította a kérelmező bírósághoz forduláshoz való jogának megsértését.

Brualla Gómez de la Torre Spanyolország elleni ügye

Az 1997. december 19-én kelt ítéletében a Bíróság nem állapította meg a tisztességes tárgyaláshoz való, 6. cikk 1. pontjában meghatározott jog megsértését amiatt, hogy a kérelmezőnek a legfelsőbb bírósághoz benyújtott fellebbezését elfogadhatatlannak nyilvánították a nemzeti bíróságok.

Victoria Brualla Gómez madridi ügyvéd a bérleti jogviszony megszüntetése iránti per elvesztését követően fellebbezési szándékát 1992. március 4-én jelezte, majd ténylegesen 1992. május 22-én nyújtotta be a legfelsőbb bírósághoz fellebbezését. A nemzeti jogszabályok azonban 1992. május 6. napjával megemelték a Legfelsőbb Bíróság által vizsgálható bérleti díj mértékét. A kérelmező fellebbezése nem volt elfogadható, mivel ügyében a bérleti díj összege nem érte el a megváltozott jogszabály szerinti mértéket. A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint az új törvényt alkalmazni kell azokra a fellebbezésekre is, amelyeket előre jeleztek ugyan, de csak a törvény hatályba lépése után nyújtottak be.

A Bíróság elvi jelleggel mutatott rá arra a körülményre, hogy nem feladata a hazai bíróságok helyét átvenni. A nemzeti bíróságok dolga, hogy a hazai jogot értelmezték, a Bíróság csupán az Egyezményvel való összhangot vizsgálja. A bírósághoz való jog nem abszolút, hanem

⁴² Case of Maurer v. Austria. Judgment of 17 January 2002, Application no. 50110/99.

beleértett korlátai vannak. Erre tekintettel a fellebbezés elfogadhatósága tárgyában az Egyezményben részes tagállamot szabályozási és mérlegelési jogkör illeti meg akként, hogy az esetleges korlátozás mértéke nem eredményezheti a bírósághoz való jog lényegének csökkentését vagy megszűnését.

A Bíróság megállapította, hogy a spanyol bíróságok azt az általánosan elfogadott elvet követték, hogy ellentétes rendelkezés hiányában az eljárási szabályok azonnal alkalmazandók. A Bíróság elfogadta, hogy a Legfelsőbb Bíróság előtti eljárás rendjének szabályai alakilag szigorúbbak lehetnek. Rámutatott, hogy a kérelmező ügyét első- és másodfokú eljárás keretében a kérelmező által sem vitatottan tisztességes eljárás keretében tárgyalták, ezért a fentiek szerint a 6. cikk 1. pontjának megsértését nem állapította meg.⁴³

Hennings Németország elleni ügye

A Bíróság 1992. december 16-án kelt ítéletében nem állapította meg a bírósághoz való jog, a tisztességes eljárás elvének megsértését. Hennings német állampolgárnak tettelegességig fajuló konfliktusa volt a Kufsteinből Münchenbe közlekedő vasúti szerelvény jegykezelőjével. Az ügyészség arról tájékoztatta írásban a kérelmezőt, hogy kényszerítés bűncselekményével vádolják, de bíróság lerovása esetén nem folytatják le vele szemben az eljárást, azonban az egyetértés hiánya a büntetőeljárás lefolytatását eredményezi. A kérelmező az egyetértési formanyomtatványt nem küldte vissza és nem fizette meg a büntetőparancsban meghatározott fenti bírságot sem. Ezt követően sommás eljárásban a kerületi bíróság 25 napi pénzbüntetésre ítélte veszélyes tettelegesség (amely nem volt közölve a korábbi ügyészségi tájékoztatóban) és kényszerítés bűncselekmények miatt. A határozatot a kérelmező hozzátartozója a postán átvette, de mivel a kérelmező a törvényes határidő lejártát követően nyújtott be észrevételt, ezért az ítélet jogerőre emelkedett. A kérelmező a mulasztását nem tudta igazolni. A kerületi bíróság a kérelmezőnek az eljárás folytatása iránti kérelmét, majd a területi bíróság a kérelmező fellebbezését elutasította. Az Alkotmánybíróság az eljárás folytatásának megtagadása iránti fellebbezését szintén elutasította.

A Bíróság ítéletében kimondta, hogy a sommás eljárásban hozott büntetőparancs megfelelő időben való átvételét követően, a saját hibából történő határidő elmulasztása miatt jogerőre emelkedett határozattal szemben az eljárás folytatásának megtagadása és erre tekintettel a

⁴³ Case of Brualla Gómez de la Torre v. Spain. Judgment of 19 December 1997, Application no. 26737/95.

bíróági út hiánya nem sértette az Egyezmény 6. cikkében meghatározott bírósághoz való jogot, a tisztességes eljárás elvét.⁴⁴

Putz Ausztria elleni ügye

A Bíróság 1996. február 22-én kelt ítéletében a 6. és 13. cikkek alkalmazhatóságának hiányát állapította meg. A kérelmező ellen csődbüntett miatt volt folyamatban büntetőeljárás. A kérelmezőt a Welsi Tartományi Bíróság több alkalommal, majd a Linzi Fellebbviteli Bíróság is a tárgyalás rendjének megsértése miatt pénzbírsággal sújtotta, amelyek ellen nem volt helye fellebbezésnek.

A Bíróság a kérelmező kifogása büntetőjogi jellegének a vizsgálata során megállapította, hogy ezek a szankciók a tárgyalás rendjének fenntartását hivatottak biztosítani. Mivel az ügyben hiányzik a büntetőjogi vád, ebből kifolyólag a 6. cikk alkalmazhatatlansága mellett döntött a Bíróság.⁴⁵

Escoubet Belgium elleni ügye

A Bíróság 1999. október 28-án kelt ítéletében nem állapította meg a 6. cikk 1. pontjának és a 13. cikket megsértését, továbbá a 6. cikk büntetőjogra történő alkalmazhatóságát sem.

Az ügyben a közlekedési balesettel érintett kérelmezőnek - a helyszínen intézkedő rendőr tájékoztatása alapján - a koronaügyész a vezetői engedélye azonnali bevonását rendelte el, mivel feltételezhető volt, hogy szervezetében 0.8 g/l mértéket meghaladó alkoholszint található. A kérelmező panaszában sérelmezte, hogy ez ellen az intézkedéssel szemben semmilyen hatósághoz nem volt helye fellebbezésnek.

A Bíróság álláspontja szerint a vezetői engedély azonnali bevonása nem minősül büntető jellegű intézkedésnek, de a nemzeti jogba besorolás nem tekinthető döntő jelentőségűnek, a „büntetőjogi vád” autonóm és egyedi jelentéstartalmára tekintettel. A vezetői engedély bevonása megelőző intézkedés, amely mint szükségintézkedés kizárja az ellene való fellebbezés lehetőségét. Ez az intézkedés elkülönül a járművezetéstől eltiltás intézményétől, amely büntetőbíróság által büntetőeljárás eredményeként kerül elrendelésre. Az intézkedés fő szabályként 15 napig tartható fenn. Kihatása, eredménye szempontjából sem tekinthető

⁴⁴ Case of Hennings v. Germany. Judgment of 16 December 1992, Application no. 12129/86.

⁴⁵ Case of Putz v. Austria. Judgment of 22 February 1996, Application no. 18892/91.

büntetőjogi intézkedésnek és a tárgyi ügyben sem okozott jelentős sérelmet a vezetői engedély hat nap utáni visszaadására tekintettel.⁴⁶

3.2.2 A bíróság pártatlanságához való jog

A Bíróság abban a kérdésben még nem hozott konkrét ügyben döntést, hogy mennyiben egyeztethető össze a pártatlan bíróhoz való joggal, ha a büntetőparancsot kibocsátó bíró - a kifogásra tekintettel - az eljárás további szakaszából nincs kizárva. Az viszont megállapítható, hogy a büntetőparancs, amelynek lényege szerint a tárgyalás elmarad, nem ellentétes az Egyezményel. A terhelt a bírósági eljárásról lemondhat, de a bíró pártatlanságáról nem. A bírói pártatlanság a büntetőeljárás olyan strukturális elve, amely felett a terhelt nem rendelkezik.⁴⁷ A bírósági eljárás kikényszeríthetőségének lehetősége legitimálhatja az ügy bírói közreműködés nélküli gyors lezárását, ha a bírói eljárásról lemondás önkéntesen történt. Vonatkozik ez a közigazgatási hatóság vagy az ügyész döntésére is, feltéve, ha a Bíróság az ügyet autonóm értelmezési jogával élve büntetőügynek minősíti.

A Bíróság a pártatlan bírósághoz való jog megítélésében szubjektív és objektív megközelítésű mércezt alkalmaz. A konkrét ügyekben vizsgálja a bíró magatartását, azt, hogy volt-e olyan körülmény, amelyből a pártatlanságának hiányára lehet következtetni. A bíró személyes pártatlanságát vélelmezni kell az ellenkező bizonyításáig. Az objektív vizsgálat keretében annak mérlegelése történik, hogy bíró korábbi eljárása alapján, a jogrendszer egészét tekintve a kérelmezőnek volt-e jogos, indokolt, objektíve igazolható oka a pártatlanság hiányának feltételezésére.⁴⁸

A Bíróság esetjogából

Kadubec Szlovákia elleni ügye

Az 1998. szeptember 2-án kelt ítéletében a Bíróság megállapította az Egyezmény 6. cikk 1. pontjának megsértését, mivel a kérelmezőt a szabálysértési eljárásban nem hallgatta meg független és pártatlan bíróság. A kérelmezőt a pöstyényi termálfürdőben tanúsított zajos magatartása és a rendőrséggel való engedetlensége miatt közrend elleni szabálysértés elkövetésért pénzbírsággal sújtották. Fellebbezését a körzeti hivatal elutasította. A kérelmező az Alkotmánybírósághoz fordult, amely előtti eljárásban védő kirendelésére nem volt törvényi

⁴⁶ Case of Escoubet v. Belgium. Judgment of 28 October 1999, Application no. 26780/95.

⁴⁷ Thomas Weigend, Welche Grundprinzipien und sonstigen rechtsstaatlichen Anforderungen des Strafverfahrensrechts sind unverzichtbar? 257-288. In: Krise des Strafrechts und der Kriminalwissenschaften. Szerk.: Hans Joachim Hirsch, Duncker & Humblot, Berlin 2001, 269. és 282.

⁴⁸ Bárd Károly, Ij., 9., 136-149.

lehetőség, a kérelmező pedig anyagi helyzetére tekintettel nem tudott védőt meghatalmazni. Az Alkotmánybíróság az ügyvédi képviselő hiányára tekintettel utasította el a kérelmező panaszának tárgyalását.

A kérelmező a független és pártatlan bírósághoz való jogának, a védelemhez való jogának és a hatékony jogorvoslathoz való jogának a megsértését állította.

A Bíróság a Szlovák kormány álláspontjával szemben megállapította a 6. cikk alkalmazhatóságát. Ítéletében ismét elvi jelleggel mutatott rá arra, hogy egy cselekmény büntetőjogi jellegének megítélésénél vizsgálandó, hogy azt a panaszolt állam büntetőjogi jellegűnek tekinti-e, milyen jellegű a cselekmény és milyen szankcióval sújtható az érintett. A szabálysértés a szlovák jog szerint nem büntetőjogi jellegű. A cselekmény jellegét vizsgálva a Bíróság leszögezte, hogy a törvény a szabálysértéseket olyan jogellenes cselekményként definiálja, ami a közérdeket sérti vagy veszélyezteti. A kiszabott bírság pedig visszatartó célú, vagyis büntető jellegű, még akkor is, ha a cselekmény nem büntethető szabadságvesztéssel, és nem jár bűnügyi nyilvántartásba vétellel. Ezek a kritériumok külön-külön is megalapozzák a büntetőjogi jelleget, ezért a harmadik kritérium vizsgálatát a Bíróság mellőzte.

A Bíróság azért állapította meg az ügy érdemében a 6. cikk 1. pontjának megsértését, mivel az ügyben eljáró helyi és kerületi hatóság államigazgatási feladatok végzésével megbízott, kormány alá rendelt szervek, amelyek a végrehajtó hatalomtól nem függetlenek. A Bíróság álláspontja szerint a tisztességes tárgyalás lényegi velejárója a független bíróság előtti tárgyalás, amelynek kiemelt jelentősége van egy demokratikus társadalomban. Az eljáró szerv végrehajtó hatalomtól való függetlenségének megítéléséhez vizsgálni kell a tagok kinevezésének módját és megbízatásuk időtartamát, a külső nyomás elleni garanciákat és azt, hogy a szerv függetlennek látszik-e. A Bíróság álláspontja szerint a fenti hatóságok a függetlenség kritériumának nem feleltek meg, az ügyben a kérelmező független és pártatlan bíróság előtti tárgyaláshoz való jogát megsértették.

A védelemhez való jog tárgyában a Bíróság megállapította, hogy a 6. cikk 3. pontjában foglalt jog a tisztességes tárgyaláshoz való jog lényegét erősíti meg.⁴⁹

Lauko Szlovákia elleni ügye

A Bíróságnak az ügyben hozott ítélete 1998. szeptember 2-án kelt. A tényállás szerint Lauko a szomszédai részéről az őt ért zaklatások miatt - amiért a társasházban az általa lakott lakását

⁴⁹ Case of Kadubec v. Slovakia. Judgment of 2 September 1998, Application no. 27061/95.

meg kívánta vásárolni - több alkalommal bejelentést tett a rendőrségen. A rendőrség a bejelentései alapján történt nyomozást megszüntette, majd a szabálysértési törvény alapján tájékoztatta a helyi hivatalt, amely megállapította, hogy a kérelmező a szomszédjai zavarással történő alaptalan megvádolásával szabálysértést követett el, ezért őt pénzbírsággal sújtotta. Mivel a kérelmezőnek a megyei hivatalhoz előterjesztett fellebbezését elutasították, ezért az Alkotmánybírósághoz fordult a 6. cikkben foglalt tisztességes és nyilvános tárgyalás hiánya és az eljáró közigazgatási hatóságok pártatlanságának hiánya miatt. Az Alkotmánybíróság a kérelmező panaszát azzal utasította el, hogy a szabálysértések bíróság előtti vizsgálatára nincs lehetőség, azok elbírálása a közigazgatási szervek hatáskörébe tartozik.

A Bíróság autonóm jogértelmezésével a már ismertetett szempontok alapján a cselekményt büntetőjoginak tekintette. Ismét felhívta a figyelmet arra, hogy a tisztességes tárgyalásnak lényegi velejárója a független bíróság előtti tárgyalás, amely kiemelt jelentőségű egy demokratikus társadalomban. A Bíróság a Kadubec ügyben már leírt vizsgálatot a függetlenség és pártatlanság tárgyában itt is elvégezte és megállapította, hogy az ügyben érintett helyi és körzeti közigazgatási hatóságok tisztviselői nem tekinthetők az Egyezmény 6. cikk 1. pontja szerint a végrehajtó hatalomtól függetlennek. Erre tekintettel a Bíróság megállapította, hogy megsértették a kérelmező független és pártatlan bíróság előtti tárgyaláshoz való jogát.⁵⁰

Hauschildt Dánia elleni ügye

Az 1989. május 20-án kelt ítéletében a Bíróság megállapította a 6. cikk 1. pontjának a megsértését, mert az ügyben eljáró bíróság pártatlansága iránt kétségek merültek fel. Az ítélet lényege szerint ugyanazon bíró részvétele az előzetes letartóztatással kapcsolatos első vagy másodfokú határozathozatalban, valamint az ügy elsőfokú vagy fellebbezési tárgyalásán általában nem valósítja meg az Egyezmény 6. cikk 1. pontjának megsértését. Kivételes esetben, elsősorban amikor például bizonyítékok értékelése is szükséges az előzetes letartóztatás kérdésében a döntéshez, ugyanazon bírónak a részvétele az ügy érdemi elsőfokú vagy másodfokú tárgyalásán megvalósítja a pártatlan bíróság előtti eljárás követelményének megsértését. A vizsgált ügyben a gazdasági bűncselekményekkel vádolt Hauschildtet letartóztatásba helyezték. A letartóztatásának meghosszabbítására vonatkozó határozatok többségét az a fővárosi bírósági bíró hozta, aki később az ügyet tárgyalta.

⁵⁰ Case of Lauko v. Slovakia. Judgment of 2 September 1998, Application no. 26138/95.

Az ügyben a Bíróság a pártatlanság meglétét szubjektív (a bíró személyes meggyőződése az ügyben⁵¹) és objektív (annak tisztázása, hogy a bíró elegendő biztosítékot jelentett-e bármely jogos kétség kizárására) kritériumok alapján vizsgálta. Az ügyben a bíró nem volt elfogult. A második szempontú vizsgálat kapcsán kiemelte a Bíróság, hogy a látszatnak is jelentősége van. A vizsgálandó kérdés a bizalom - amelyet egy demokratikus társadalomban a bíróságoknak a nyilvánosság és a vádlott irányába sugallaniuk kell - valamint, hogy a pártatlanság kérdésében a folyamodó félelmei objektíve igazolhatóak-e. Az előzetes letartóztatás vizsgálatok a megalapozott gyanú megléte tárgyában hozandó döntés a tisztázottság igen magas fokát igényli, amely túlságosan finom különbség ezen szakasz alkalmazásakor és az ítélet meghozatalakor vizsgált körülmények között. Erre tekintettel a bíróság objektíve igazoltnak minősítette a kérelmezőnek a bíróság pártatlansága iránti kétségeit.⁵²

3.2.3 Az ártatlanság védelme

A Bíróság esetjogát vizsgálva több szerző rámutatott, hogy az Egyezmény 6. cikk 2. pontjában nevesített ártatlanság védelmének elvét viszonylag kisebb számú kérelem vetette fel, amelynek oka lehet, hogy az Egyezményben részes tagállamokban ez a jogelv régóta meggyökeresedett. A jogelvre a kérelmezők ritkán is hivatkoznak és általában más jog megsértése miatt merül fel.⁵³ A bíróság az ártatlanság védelmének elve vizsgálata során, például a Daktaras Litvánia elleni ügyben⁵⁴ kiemelte azt, hogy ez az Egyezmény 6. cikk 2. pontjában deklarált jogelv a tisztességes eljáráshoz való jog részét képezi. Az Egyezménynek ebben a cikkében rögzített „büntetőjogi” fordulatot autonóm módon kell értelmezni. Erre tekintettel a jogelv nemcsak büntetőügyekben, hanem más eljárásokban is alkalmazandó.

A Bíróság esetjogából

X-nek Hollandia elleni 8239/78. számú kérelme (Bizottság 1978. december 4-i döntése)

A kérelmezővel szemben a hágai rendőrség ittas járművezetés gyanúja miatt alkoholszondás vizsgálatot folytatott, amely pozitív eredménnyel zárult. Kérelmező a vérvételhez nem járult hozzá, de a nagyobb mennyiségű alkoholfogyasztás tényét elismerte. A holland KRESZ szerint a vérvizsgálat megtagadása vétségnek minősül, erre tekintettel a hágai kerületi bíróság

⁵¹ Ebben a vonatkozásban a bíróság a *Case of Piersac v. Belgium*. Judgment of 26 October 1984, Application no. 8692/79. ügyében rámutatott, hogy a személyes pártatlanságot fel kell tételezni ellenkező bizonyításig. Ezen a területen a megjelenési formáknak is bizonyos jelentőség tulajdonítható és megállapította, hogy minden bírónak akivel szemben jogos indok merül fel a pártatlanság hiányából eredő félelemre, vissza kell vonulnia. (BH.1993/8)

⁵² *Case of Hauschildt v. Denmark*. Judgment of 24 May 1989, Application no. 10486/83.

⁵³ Grád András-Weller Mónika, l.j., 8., 382.

⁵⁴ *Case of Daktaras v. Lithuania*. Judgment of 10 October 2000, Application no. 42095/98.

a kérelmezőt kettő hét börtönre és vezetői engedélyének hat hónapra történő bevonására ítélte. A kérelmező a 6. cikk 2. pontjának megsértését azért kifogásolta, mivel a vérvizsgálattal arra kötelezték, hogy bizonyítékot szolgáltatson önmaga bűnösségére.

A Bizottság megállapította, hogy a vádlottnak biztosított lehetőség ártatlansága bizonyítására nem jelenti a bűnösség vélelmének megalapozását. A vizsgálat a gyanúsítottra kedvező és kedvezőtlen bizonyítékot is jelenthet. A holland jog szerint az ittas vezetés vétsége megállapításához szükséges vérvizsgálatot több törvényes biztosíték védi, amely kizárja az esetleges önkényességet. Az olyan egyszerű beavatkozás, mint a vérvizsgálat elfogadható és nem ellentétes az ártatlanság vélelmének elvével.

A Bizottság a magánélet tiszteletben tartásához való, a 8. cikkben rögzített jogba ütközést sem tartotta megállapíthatónak, mivel a fenti holland törvényeket a társadalom és különösen mások egészségének, valamint a közúti közlekedés biztonságának védelme iránti igény hívta életre.⁵⁵

3.2.4 Az önvádra kötelezés tilalma

Az Egyezmény kifejezetten nem rendelkezik erről a jogról és az 1984-ben elfogadott 7. jegyzőkönyvében szereplő jogok közé sem került felvételre, annak ellenére, hogy a jegyzőkönyv kidolgozására az Egyezmény biztosította védelemnek az Egyezségokmányéval azonos szintre emelése miatt került sor.⁵⁶ Bárd Károly ennek lehetséges okaként jelölte meg, hogy e jog által védett értékeket az Egyezményben kifejezetten nevesített jogok megfelelő védelemben részesítik. A mentesség egyik funkcióját a terhelt fizikai és pszichikai integritásának garantálásában látta.⁵⁷ Az Európa Tanács emberi jogi kérdésekkel foglalkozó szakértői bizottsága már 1973-ban az önvádra kötelezés tilalmát a fair eljárás szükségképpeni komponensének minősítette.⁵⁸ A Bíróság a Funke ítéletében⁵⁹ emelte a hallgatás jogát a tisztességes eljárás elemei közé azzal, hogy a 6. cikk alkalmazhatóságát az igazgatási eljárásokra is kiterjesztette, amennyiben az érintett helyzetére a kilátásba helyezett büntetőjogi jogkövetkezmény már az igazgatási eljárásban lényegesen kihatott.⁶⁰

A Bíróság esetjogából

⁵⁵ X v. Netherlands. Decision of 4 December 1978, Application no. 8239/78.

⁵⁶ Stefan Trechsel, *Human Rights in Criminal Proceedings*, Oxford University Press, Oxford 2005, 361.

⁵⁷ Bárd Károly, *Ij.*, 9., 252.

⁵⁸ Klaus Rogall, *Der Beschuldigte als Beweismittel gegen sich selbst*, Duncker & Humblot, Berlin 1977, 114-115.

⁵⁹ Case of Funke v. France. Judgment of 25 February 1993, Application no. 10828/84.

⁶⁰ Bárd Károly, *Ij.*, 9., 257.

Saunders Egyesült Királyság elleni ügye

Az 1996. december 17-én kelt ítéletében a Bíróság megállapította a tisztességes bírósági tárgyaláshoz való jog megsértését, mivel a kérelmező elleni büntetőeljárásban egy korábbi, nem büntetőügyben tett vallomásait a vádhatóság bizonyítékként felhasználta. Az ügyben a Kereskedelmi és Ipari Minisztérium által kijelölt felügyelők tőzsdei csalásokkal kapcsolatban indítottak eljárást. Ennek során jogi képviselői jelenlétében kilenc alkalommal meghallgatták a kérelmezőt, akinek törvényi kötelezettsége volt a kérdésekre válaszolni. A meghallgatásokról készült jegyzőkönyveket a nyomozóhatóságnak történt átadását követően a kérelmező ellen vádat emeltek, majd szabadságvesztésre ítélték. A kérelmező a Bíróság előtt a fenti vallomásainak a felhasználását kifogásolta.

A Bíróság leszögezte, hogy az önvádra kötelezés tilalma és a hallgatáshoz való jog a nemzetközi normák, a tisztességes eljáráshoz való jog központi elemei. Elvi élel mutatott rá arra, hogy nem tilos az olyan adatok felhasználása, amelyet a vádlottól ugyan kényszerítő erővel szereztek meg, de azok az akaratától függetlenül léteznek (pl.: vérvétel, szondázás stb.). Ez a jogelv nem korlátozható csupán a bűncselekményekre vonatkozó vallomásokra vagy azokra az észrevételekre, amelyek a vádlottat közvetlenül gyanúba keverik, mivel még egy semleges tanúvallomás is alkalmazható a vád alátámasztására. A Bíróság álláspontja szerint a csalások elleni küzdelemre, mint közérdekre a kérelmező elleni büntetőeljárásban nem lehetett hivatkozni a megszerzett vallomások felhasználásának igazolására.⁶¹ A Bíróság ugyanezen okokból szintén megállapította a 6. cikk 1 pontjának megsértését az I.J.L., G.M.R. és a K.P. Egyesült királyság elleni ítéletében.⁶²

Serves Franciaország elleni ügye

Az ítélet 1997. október 20-án kelt. A kérelmező hivatásos katonatisztet emberölés miatt korábban gyanúsítottként kezelték. Az évekkel későbbi eljárás keretében tanúként idézték, ahol a katonai vizsgálóbíró előtt magyarázat nélkül megtagadta az eskü letételét, amely miatt pénzbüntetéssel sújtották. A kérelmező - többek között - sérelmezte, hogy a vizsgálóbíró előtti eskü és a tanúvallomás megtagadásáért kiszabott pénzbüntetés lényegében azon joga megsértését jelenti, amely szerint nem köteles saját maga ellen vallani. A francia kormány álláspontja szerint a kérelmezőt még nem vádolták meg, ezért nem tekinthető ügy, mint aki ellen büntetőjogi vádat emeltek volna.

⁶¹ Case of Saunders v. United Kingdom. Judgment of 17 December 1996, Application no. 19187/91.

⁶² Case of I.J.L. and Others v. United Kingdom. Judgment of 19 September 2000, Application no. 29522/95, 30056/96, 30574/96.

A Bíróság ítéletében megerősítette, hogy a büntetőjogi vád autonóm jellegű, amelyet a hazai jog szerint is vizsgálni kell. A Bíróság szerint az önvádra kötelezés tilalmának a lényege, hogy megvédje a "megvádolt személyeket" attól, hogy a hatóságok visszaélészerűen kényszeríthessék őket, és elkerülhetők legyenek a visszaélések az igazságszolgáltatás során, valamint hogy teljesüljenek a 6. cikk célkitűzései. A Bíróság döntése szerint a kérelmező büntetőjogi vád hatálya alatt állt, de a kiszabott pénzbüntetés - mivel azt még azelőtt alkalmazták, mielőtt a kérelmező önmaga ellen terhelő vallomást tett volna - nem sértette az önvádra kötelezés tilalmának elvét.⁶³

Rieg Ausztria elleni ügye

A Bíróság 2005. március 24-én kelt ítéletében kimondta, hogy nem sérül a hallgatáshoz való jog, mivel nem kényszerítették a kérelmezőt önmaga vádolására azzal, hogy a közlekedési szabálysértés esetén a gépkocsi tulajdonosa vagy elismeri, hogy ő vezette a járművet vagy meg kell neveznie a gépkocsivezetőt, illetve azt a személyt, aki azt meg tudja tenni. Ennek elmulasztása esetén olyan mértékű pénzbírság kiszabásának van helye a tulajdonosra, mintha ő maga vezette volna a gépkocsit.⁶⁴

O'Halloran és Francis Egyesült Királyság elleni ügye

A 2007. június 29-én kelt ítéletben nem állapította meg a Bíróság a 6. cikk 1. pontjának megsértését az Egyesült Királyságnak azzal a szabályával összefüggésben, hogy az üzembentartó bűncselekményt követ el, ha nem nevezi meg a szabályszegést elkövető jármű vezetőjét.

A kérelmezőket gyorsajtás miatt lefényképezték, majd a rendőrség őket a járművezetők személyének és adataik megjelölésére hívta fel. Közölték velük, hogy tájékoztatási kötelezettségük elmulasztása bűncselekménynek minősül. Az első kérelmező elismerte, hogy maga vezette a gépkocsit, ezért gyorsajtás miatt pénzbírsággal sújtották. A második kérelmező arra hivatkozott, hogy nem köteles önmagára terhelő vallomást tenni, amiért tájékoztatási köteleesség elmulasztása miatt az első kérelmezőnél súlyosabb mértékű pénzbüntetést kapott. A kérelmezők a 6. cikk 1. pontjában meghatározott hallgatáshoz való jogukra hivatkozással fordultak a Bírósághoz.

⁶³ Case of *Serves v. France*. Judgment of 20 October 1997, Application no. 20225/92.

⁶⁴ Case of *Rieg v. Austria*. Judgment of 24 March 2005, Application no. 63207/00.

Az ügyben a Bíróság megállapította, hogy a hallgatáshoz való jog nem abszolút jog. A gépjármű - mint veszélyes üzem - tulajdonosa aláveti magát egy szabályozási rendszernek és a gépkocsi tulajdonosának meghatározott kötelezettségei vannak, így az, hogy számot adjon a vezető személyéről. Mentesül a tulajdonos a büntetőjogi felelősség alól, ha bizonyítja, hogy nem tudta vagy kellő gondosság mellett nem tudhatta, hogy ki vezette az autóját.⁶⁵

3.2.5 A védekezéshez való jog

A Bíróság számtalan ítéletet hozott a 6. cikk 3. pontjában deklarált védekezési jog tárgyában. Ezek túlnyomóan a büntetőjog vonatkozásában született eseti döntések. A szabálysértési jogot érintő ítéletek főként az eljárás alá vont személyek személyi szabadságának korlátozásával kapcsolatosak.

A Bíróság esetjogából

Benham Egyesült Királyság elleni ügye

Az 1996. június 10-én kelt ítéletében a Bíróság a 6. cikk 1. pontjával összefüggésben a 3.c pont - a védő igénybevételéhez való jog - megsértését állapította meg.

A kérelmező részére a személyi jövedelemadó meg nem fizetése miatt a magisztrátusi bíróság előtti tárgyaláson kérésére sem biztosították a védő részvételét. A magisztrátusok megállapították, hogy a kérelmező vétkes hanyagságából nem fizette meg az adót, ezért elrendelték harminc napra történő elzárását, amelyből a dorchesteri börtönben rögtön tizenegy napot töltött le. A kérelmezőt a fellebbezése folytán ideiglenesen szabadlábra helyezték, majd a fellebbezése vizsgálata során a Divisional Court a kérelmező vétkes hanyagsága miatti mulasztására nem találtak elégséges bizonyítékot és a vele szemben alkalmazott elzárás helyett más szankció alkalmazását látták indokoltnak. Az elzárás időtartamára nem kérhetett kártalanítást a vonatkozó jogszabály alapján.

A Bíróság a büntetés relatív súlyára figyelemmel a 6. cikk alkalmazhatóságát és annak a 3.c. pontjának megsértését állapította meg, mivel a szabadságtól megfosztás, mint szankció esetén, az igazságszolgáltatás érdekei megkövetelik a védői közreműködést.⁶⁶

3.3 Büntetés kiszabásának tilalma törvényi rendelkezés nélkül

Az Egyezmény 7. cikkében deklarált jogelvről a Bíróság - többek között - leszögezte⁶⁷, hogy az érintett állam jogszabályainak kellően világosnak és egyértelműnek kell lenniük olyan

⁶⁵ Case of O'Halloran and Francis v. the United Kingdom. Judgment of 29 June 2007, Application nos. 15809/02. and 25624/02.

⁶⁶ Case of Benham v. the United Kingdom. Judgment of 10 June 1996, Application no.19380/92.

szinten, hogy az egyén a jogszabály szövege és a bírósági gyakorlat alapján előre láthassa, hogy meghatározott cselekménye vagy mulasztása miatt milyen jogkövetkezmenyre számíthat.⁶⁸

A Bíróság esetjogából

Vyerentsov Ukrajna elleni ügye

A 2013. április 11-én kelt ítélet szerint a kérelmező békés tüntetést szervezett Lvovban az igazságszolgáltatás korrupciója ellen. A tüntetést követő napon a tüntetések megszervezésére és megtartására vonatkozó eljárási szabályok megsértésének szabálysértése miatt a kerületi bíróság három napi szabálysértési elzárásra ítélte a kérelmezőt, aki a büntetést letöltötte, majd a tartományi fellebbviteli bíróság a fellebbezését elutasította.

A kérelmező a gyülekezési jogának korlátozása mellett, a 7. cikk megsértését és a védelemhez való jogának megsértését kifogásolta.

A Bíróság szerint a szabálysértési törvény ugyan kellően hozzáférhető, de a békés gyülekezés megtartására vonatkozóan hiányoznak a világos és előrelátható eljárási szabályok Ukrajnában. Ez a Szovjetunió felbomlása óta eltelt húsz éves késelem nem igazolható a békés gyülekezés, mint alapvető jog vonatkozásában, ezért békés gyülekezéshez való jog megsértése megállapítható volt. A Bíróság a 7. cikk megsértését azért találta megalapozottnak, mivel a fenti tényállás esetén alkalmazandó eljárást nem határozta meg egyértelműen a nemzeti jog, illetve a bírói gyakorlat. A Bíróság az Egyezmény 6. cikke 1. és 3. b), c) d) pontjainak megsértését is megállapította, mivel a szabálysértési jegyzőkönyv felvétele és az elsőfokú bíróság döntése között csak néhány óra telt el, ezért a kérelmezőnek nem volt lehetősége arra, hogy az ellene felhozott vádat felmérje, védelmét előkészítse, továbbá a szabálysértési törvényben biztosított ügyvédi képviselő iránti kérelmét a jogban való jártasságára tekintettel utasították el.⁶⁹

3.4 A hatékony jogorvoslathoz való jog

Az Egyezmény jogorvoslati jogot szabályozó 13. cikkének - amely általában garantálja az Egyezménnyel kapcsolatos jogsérelmek esetén a jogorvoslathoz való jogot - mintegy kiegészítése a hetedik kiegészítő jegyzőkönyv második cikke, amely a büntető ítéletek

⁶⁷ Case of Kokkinakis v. the Greece. Judgment of 25 May 1993, Application no.14307/88. és Case of Larissis and others v.Greece. Judgment of 24 February 1998, Application nos. 23372/94, 26377/94, 26378/94.

⁶⁸ Grád András-Weller Mónika, Ij., 8., 432.

⁶⁹ Case of Vyerentsov v Ukraine. Judgment of 11 April 2013, Application no. 20372/11.

tekintetében ilyen sérelem hiányában is biztosítja ezt a jogot. A jogorvoslathoz való jog és a 6. cikk 1. pontjában biztosított bírósághoz fordulás joga lényegében átfedik egymást, az utóbbi magába foglalja az előbbi jogot, sőt a 6. cikk 1. pontja még szigorúbb követelményeket is támaszt. Emiatt a Bíróság jogelvé szerint polgári jogok sérelme, illetve a büntetőjogi vád esetén a jogorvoslathoz való jog helyett a 6. cikk 1. pontja alkalmazandó. A hetedik kiegészítő jegyzőkönyv második cikke vonatkozásában kiemelendő, hogy amennyiben az alapul szolgáló jogviszony nem minősül a 6. cikk 1. pontja szempontjából büntetőjogi vádnak, úgy a 13. cikk sem lesz alkalmazható.⁷⁰

A hatékony jogorvoslat azt jelenti, hogy az érintettnek alanyi joga legyen a jogorvoslat igénybevételére és a nemzeti bírósági rendszereknek meg kell felelniük a 13. cikk követelményeinek.⁷¹ Hatékony a jogorvoslat, ha a felülvizsgálatot végző szerv jogkérdésben és a megalapozottság kérdésében jogosult az érdemi vizsgálatra.⁷² Nem elegendő a jogorvoslat elvi lehetősége, annak az érintett által ténylegesen gyakorolhatónak is kell lennie. A jogorvoslat nem függhet valamely hatóság döntési jogától, annak alanyi jogon elérhetőnek kell lennie.⁷³

A bíróság esetjogából

Camenzind Svájc elleni ügye

Az 1997. december 12-én kelt ítéletben a Bíróság a 13. cikk szerinti hatékony jogorvoslathoz való jog megsértését állapította meg. A kérelmezővel szemben 1991-ben a postaügyi és távközlési hatóság kezdeményezett szabálysértési eljárást nem engedélyezett típusú mobiltelefon használata miatt. A szabálysértési hatóság a kantonális rendőrség jelenlétében házkutatást tartott a kérelmező lakásán a kérdéses telefon megtalálása érdekében. Az eljárási cselekményről jegyzőkönyv készült és a kérelmező telefonon ügyvédjével is beszélhetett.

A kérelmező panaszt terjesztett elő a házkutatás jogellenessége miatt, amelyet a szövetségi bíróság elutasított azzal, hogy „már nem” sérti a kérelmező érdekeit és nem fűződik jogi érdek azok védelméhez. Az ügyben egyébként a kérelmező szabálysértési felelősségét megállapították, majd az általa előterjesztett felülvizsgálati kérelmet elutasították.

⁷⁰ Grád András-Weller Mónika, Ij., 8., 620-625.

⁷¹ Case of *Čonka v. Belgium*. Judgment of 5 February 2002, Application no. 51564/99.

⁷² Case of *Bensaid v. the United Kingdom*. Judgment of 6 February 2001, Application no.44599/98.

⁷³ Case of *Kucherenko v. Ukraine*. Judgment of 15 December 2005, Application no. 27347/02.

A Bíróság a panaszolt intézkedést törvényesnek minősítette és a 8. cikk rendelkezésének megsértését nem állapította meg. A Bíróság a 13. cikk megsértését azért állapította meg, mivel a szövetségi szabálysértési törvény ugyan biztosított panaszjogot a kényszerintézkedések ellen, ennek gyakorlata szerint azonban panaszjog csak annak volt biztosítva, akit a sérelmezett határozat „még mindig” érint. A panaszt elbíráló vádtanács a panasz házkutatásra vonatkozó részét azért nem vizsgálta, mivel az intézkedés már véget ért. A Bíróság szerint az ilyen jogorvoslati lehetőség nem tekinthető hatékonynak.⁷⁴

4 A szabálysértési jog néhány európai államban

Ahhoz, hogy a szabálysértési jognak az európai környezetben való helyzetéről átfogó képet kaphassunk, nem mellőzhető néhány európai ország Alkotmánya és szabálysértési joga fontosabb rendelkezéseinek áttekintése. Az osztrák szabályozást a közös történelmi múlt miatt tartom lényegesnek vizsgálni, a német és a francia szabályozás pedig a hazai szabálysértési jog kodifikációja során szolgáltak mintául. Mint ismeretes, a hazai kihágási jog részben hasonlóságot mutatott a francia trichotóm szabályozással, a szabálysértési jog pedig - különösen, ami az Sztv.-t illeti - kifejezetten német jogi alapokból építkezett. Végül a szlovák szabálysértési jog rövid bemutatására azért vállalkozok, mivel északi szomszédunknál is különvált a szabálysértési kodifikáció és az ágazati közigazgatási büntetések, így hazánkhoz hasonlóan a közigazgatási büntetőhatalomnak csupán egy részét fedi le náluk is az egységes anyagi és eljárásjogi törvénybe foglalt szabálysértési jog.⁷⁵

4.1 A szabálysértési jog Ausztriában

4.1.1 A szabálysértési jog alakulása Ausztriában

Az osztrák fejlődés más európai országoktól abban különbözik, hogy a büntetőjogi szankciók kettőssége viszonylag korán megkülönböztethető volt és ez a kettősség a 19. századot csaknem érintetlenül átvészelte. Kezdetben a legkisebb súlyú deliktumok a rendőri hatóságok hatáskörébe tartoztak főként azért, hogy az eljárás egyszerű, gyors és költségkímélő legyen. A 18. századi hatalommegosztásos elméletek túl távoliak voltak a közigazgatás és az igazságszolgáltatás kettősségén alapuló büntetési rendszer kiépítéséhez.⁷⁶ Az 1768. évi *Constitutio Criminalis Theresiana*⁷⁷ a köz- és magánbűncselekmények mellett megkülönböztette a kevésbé súlyos kihágásokat. Ezekben a rendőri hatóságok jártak el és az

⁷⁴ Case of Camenzind v. Switzerland. Judgment of 16 December 1997, Application no. 21353/93.

⁷⁵ Kis Norbert - Nagy Marianna, Európai Közigazgatási Büntetőjog. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2007. 190.

⁷⁶ James Goldschmidt, Das Verwaltungsstrafrecht. Carl Heymanns Verlag, Berlin 1902, 81.

⁷⁷ Die Constitutio Criminalis Theresiana vom 31. Dezember 1768.

ítélkezés törvényi rendelkezés hiányában szokásjogi alapon történt.⁷⁸ Az 1787. évi *Josephina*⁷⁹különbséget tett kriminális és rendőri büntetőjog között. E két bűncselekménycsoport mellett harmadik kategóriaként tovább éltek a rendőri kihágások.⁸⁰ A kísérleti céllal életbe léptetett 1796. évi *Nyugat-Galíciai büntetőtörvény*⁸¹ lényegében a „Theresiana”-hoz tért vissza azzal, hogy köz- és magánbűncselekmény között különböztetett. A törvénykönyv 5. §-a szerint léteztek a kihágások is, amelyek rendőri rendelkezések, eseti intézkedések és polgári törvények megsértése esetén voltak elkövethetőek.⁸²

A francia forradalom és az emberi és polgári jogok nyilatkozata okán a hatásköri kérdéseket, így a büntetőhatalomnak az állami-politikai hatóságok általi megtartását hatalmi érdekek motiválták.⁸³ Az 1803. évi *büntetőtörvény* bűncselekmények és súlyos rendőri kihágások között tett - súly szerint - különbséget. Az előbbi miatt a büntetőbíróságok az utóbbiak miatt az államigazgatási hatóságok⁸⁴ jártak el.⁸⁵ Rendelkezése szerint minden jogsértés felelősségen alapul: a jogellenes cselekmények abban különböznek a súlyosabb rendőri kihágásoktól és a bűncselekményektől, hogy mindenekelőtt a közösségi lét biztonságát magasabb fokban érintik hátrányosan. A törvény ennek ellenére alapvetően másfajta tárgyi súlyú cselekményt nem ismert.⁸⁶

Az 1848. évi Alkotmány bevezette a büntető igazságszolgáltatásba az esküdszéket és a vádlói illetve a bírói funkciók szétválasztását. Az 1849. évi oktrojált birodalmi (Olmützi) Alkotmány rögzítette az igazságszolgáltatás és a közigazgatás elválasztását és egymástól való függetlenségét, valamint bevezette a büntetőügyekben a vádemelési eljárást anélkül, hogy a rendőri kihágások esetében kivételt tett volna. Ennek következtében a rendőri hatáskörből a kihágások elbírálása a rendes bíróságok hatáskörébe került. Az 1850. évi büntető perrendtartás a bűncselekményfajták könnyebb megkülönböztetése érdekében az 1810. évi Code Penal mintájára a súlyosabb rendőri kihágásokat vétséggé, az attól enyhébb bűncselekményeket kihágássá nevezte át.⁸⁷ Ez a berendezkedés azonban nem tartott sokáig, mivel 1851-52. fordulóján az olműtzi alkotmány hatályon kívül helyezésével együtt elfogadott, az osztrák császárság koronaállamai szervezeti berendezkedésének alapelveire tekintettel az igazságszolgáltatás és a közigazgatás elválasztása néhány kivételtől eltekintve

⁷⁸ Ewald Wiederin, *Die Zukunft des Verwaltungsstrafrechts III/I*. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 2006, 14-15.

⁷⁹ Allgemeines Gesetzbuch über Verbrechen und derselben Bestrafung vom 13. Jänner 1787

⁸⁰ Ibid., 15-16.

⁸¹ Westgalizischen Strafgesetz vom 17. Juni 1796

⁸² Ewald Wiederin, l.j., 78., 17.

⁸³ Ibid., 33.

⁸⁴ politische Behörden

⁸⁵ Ewald Wiederin, l.j., 78., 18-22.

⁸⁶ Heinz Mattes, *Untersuchungen zur Lehre von den Ordnungswidrigkeiten Hbd I*. Dunker Humblot, Berlin 1977, 220.

⁸⁷ Ewald Wiederin, l.j., 78., 23-24.

főként a felsőbb bírói fórumokon érvényesült. Első fokon megengedetté vált a közigazgatás és igazságszolgáltatás egysége és a körzeti hivatalok jártak el a vádelv megszüntetésével. A körzeti hivatalok jártak el a kihágások és vétségek esetén inkvizitórius eljárásban. Ezt lényegében az 1852. évi büntető törvényhez kiadott rendelet és az 1853. évi büntetőeljárás törvény is megerősítette.⁸⁸ Az 1867. évi *Decemberi Alkotmány* ismét bevezette a hatalommegosztást azzal, hogy az igazságszolgáltatást a közigazgatástól minden fokon elválasztani rendelte. Erre az alkotmányos helyzetre tekintettel Lienbacher nyomán készült rendőri büntetőjogi és rendőri büntetőeljárás tervezet, amely 1870-ben írott formában is megjelent⁸⁹, azonban az 1873. évi büntetőeljárás törvény bírósági hatáskörbe ismét a büntetőtörvénykönyvben szabályozott kihágásokat helyezte. A büntetőtörvénykönyvön kívül szabályozott kihágások továbbra is a közigazgatási hatóságok joghatóságába tartoztak. Ezen a területen nemcsak a bíróságnak nem volt hatásköre, de a közigazgatási bíróság által történő felülvizsgálatnak sem volt helye. Az 1875. évi közigazgatási bíróság bevezetéséről szóló törvény ugyan rendelkezett a közigazgatási bíróságok hatásköréről a rendőri büntetőügyekben, de „a rendőri büntetőtörvénnyel összhangban”. Ilyen törvény azonban a monarchia végéig nem született.⁹⁰ Látható tehát, hogy 1848 után a büntetőügyekben eljáró állami szervek közötti hatáskörmegosztás a liberális és abszolutista erők küzdelmének eredményétől függött. Más országokhoz képest Ausztriában azonban az utóbbi győzött. Ugyan 1848/49-ben, majd 1867-ben sikerült rögzíteni az Alkotmányban a büntető-igazságszolgáltatás monopóliumát, azonban az előbbi hamar felfüggesztésre került, az utóbbi pedig ténylegesen nem is érvényesült.⁹¹ Az 1920. évi *Alkotmány* az igazságszolgáltatás és közigazgatás teljes anyagi különválasztásához tért vissza és a hangsúly a szervezeti elkülönítésen volt. A közigazgatási büntetőjog és közigazgatási büntetőeljárás különválasztásra került a büntetőjogtól, az önkormányzatok jogalkotási és végrehajtási hatáskört kaptak. Emellett 1920-tól bevezetésre került a közigazgatási bíróságok tényleges felügyeleti jogköre a közigazgatási büntetőügyekben. A rendőrállami maradványok végleges lebontását csak az 1925-ös közigazgatási büntetőtörvény jelentette.⁹²

Ausztriában a közigazgatási büntetőjog jogági - közigazgatási vagy büntetőjogba sorolásáról szóló - elméleti viták máig nem jutottak nyugvópontra. A közigazgatási büntetőtörvény

⁸⁸ Ewald Wiederin, Ij., 78., 24-25.

⁸⁹ Georg Lienbacher, *Polizei-Strafrecht 1. Selbstverlag des verfassers, Wien 1873.*

⁹⁰ Ewald Wiederin, Ij., 78., 25-30.

⁹¹ *Ibid.*, 33.

⁹² *Ibid.*, 31.

szerkezetileg - az 1990. évi reform ellenére - 1925 óta változatlan maradt.⁹³ A hatályos közigazgatási büntetőtörvény 1991-ben lépett hatályba.

4.1.2 Alkotmányi rendelkezések

Az Osztrák Köztársaság Szövetségi Alkotmánytörvénye⁹⁴ a szabálysértésekről külön nem rendelkezik. Az Egyezmény és az abban foglalt jogok ugyanakkor az Alkotmány 9. cikke alapján a szövetségi jog részét képezik. Az Alkotmány tartományi törvényhozásról és végrehajtásról szóló IV. fejezetének a községekre vonatkozó alcíme szerint azonban a községet a saját hatáskörébe tartozó ügyekben megilleti a jog, hogy a szabad önrendelkezés alapján helyi rendészeti szabályrendeleteket alkosson közvetlenül fenyegető, nem kívánt helyzetek elhárítására, illetve a már fennálló, a helyi községi életet zavarók megszüntetésére és a rendeletek be nem tartásának közigazgatási szabálysértéssé nyilvánítására. Ezek a rendeletek nem sérthetik a fennálló szövetségi és tartományi törvényeket, valamint rendeleteket.⁹⁵ Az Alkotmány emellett úgy rendelkezik, hogy a körzeti közigazgatási hatóság a községi választótestület tagjait felhatalmazhatja a szabálysértési törvények alkalmazásában történő közreműködésre akkor, ha a szabálysértési eljárás tárgyát képező ügyekben a közigazgatási előírások betartását ellenőrzik, vagy ezeket az ügyeket a község működési körében kell ellátni.⁹⁶

4.1.3 A szabálysértési szabályozás

Ausztriában - a német joghoz hasonlóan - a közigazgatási büntetőszankcionálás egységes anyagi és eljárásjogi törvény⁹⁷ hatálya alá tartozik, és kizárólag a közigazgatási szervek hatásköre.⁹⁸ Főszabályként a közigazgatási büntetőügyekben a körzeti közigazgatási hatóság, míg a rendőrség hatáskörébe tartozó ügyekben a község területén a szövetségi rendőrség jár el.⁹⁹ Törvény eltérő rendelkezése hiányában a közigazgatási büntetőeljárásokban „háttérjogszabály” - a német jogtól eltérően - a közigazgatási eljárásról szóló törvény.¹⁰⁰ A törvény négy részre tagozódik: az általános rendelkezésekre, a közigazgatási büntetőeljárásra, a végrehajtásra és a negyedik részre, amely a büntetésbejegyzés törlését, a különleges

⁹³ Ibid, 9-11.

⁹⁴ Bundes-Verfassungsgesetz

⁹⁵ Bundes-Verfassungsgesetz 118. cikk (6)

⁹⁶ Bundes-Verfassungsgesetz 118/A. cikk (2)

⁹⁷ Verwaltungsstrafgesetz -1991 -VStG

⁹⁸ VStG 22.§

⁹⁹ VStG 26.§ (1)-(2)

¹⁰⁰ Allgemeines Verfassungsgesetz (AVG), VStG 24. §.

eljárásokat, illetve az eljárási költségeket szabályozza. A magyar szabályoktól eltérően különös részi tényállásokat a törvény nem tartalmaz.

A törvényben a közigazgatási szabályszegés fogalmára csak formális meghatározást találunk. Eszerint közigazgatási szabályszegésként az a tevékenység vagy mulasztás büntethető, amely az elkövetését megelőzően már büntetéssel fenyegetett volt.¹⁰¹ Amennyiben a közigazgatási előírások a vétkességről másként nem rendelkeznek, úgy a gondatlanság elegendő a büntethetőséghez, amelyet minden további nélkül a jogsértés megalapoz, ha a közigazgatási szabályszegés tényállásához károkozás vagy veszély nem tartozik és az elkövető nem bizonyítja, hogy neki nem felróható a közigazgatási előírás megsértése.¹⁰² A közigazgatási büntetőtörvény a szabálysértés jogi személynek történő beszámítását nem ismeri. A jogi személynek a közigazgatási előírások betartásáért felelős személyt kell kijelölnie, aki a felelősség alól a felróhatóság hiányának bizonyításával mentheti ki magát, de a felelősség ebben az esetben sem száll át a jogi személyre.¹⁰³ Az osztrák közigazgatási büntetőjogban a szankciók: a szabadságelvonás és a pénzbírság. Szabadságelvonásra csak törvényben meghatározott esetben kerülhet sor, de ekkor is csak szükség esetén, ha az elkövető hasonló cselekménytől való visszatartása indokolja. Legkisebb mértéke 12 óra, leghosszabb tartama kettő hét, de különösen súlyos esetben is legfeljebb hat hétig emelkedhet. A pénzbírság mértéke 7 eurótól 218 euróig terjedhet, amennyiben azonban szabadságelvonásra nem kerülhet sor, úgy annak mértéke legfeljebb 2180 euróig emelkedhet.¹⁰⁴

Az osztrák közigazgatási büntetőeljárás alapvetően a *rendes eljárásra és a rövidített eljárásra* osztható. A *rendes eljárás* a közigazgatási hatóság előtt zajlik, amelynek már ekkor lehetőséget kell biztosítani, hogy a terhelt szóban vagy írásban tisztázza magát.¹⁰⁵ Az eljárásra főszabály szerint a körzeti közigazgatási hatóság, míg a hatáskörébe tartozó ügyben a tartományi rendőrkapitányság rendelkezik hatáskörrel. Az általános illetékességi ok pedig az elkövetés helye.¹⁰⁶ A közigazgatási hatóság döntése ellen a terhelt a határozatot hozó hatóság székhelye szerint illetékes helyi bíróság előtt fellebbezéssel élhet. A fellebbezésről a bíróság fő szabályként egyesbíróként, szabadságelvonás vagy súlyosabb pénzbüntetés esetén háromtagú tanácsban dönt. Az ügyben nyilvános tárgyaláson hoznak döntést, ha a terhelt kéri,

¹⁰¹ VStG 1. § (1)

¹⁰² VStG 5. § (1)

¹⁰³ Kis Norbert- Nagy Marianna, l.j., 75., 183-184.

¹⁰⁴ VStG 10-14. §

¹⁰⁵ VStG 40. § (1)-(2)

¹⁰⁶ VStG 26. § és 27. § (1)

illetve ha a fellebbezés csak a hibás jogi minősítés, büntetés mértéke vagy csak eljárásjogi kérdésre irányul, valamint meghatározott összeget el nem érő pénzbírság esetén.¹⁰⁷

Az osztrák közigazgatási büntetőjogban a *rövidített eljárás* bevezetése az eljárások számának emelkedésére volt visszavezethető, amely különösen a közlekedési ügyekben volt jellemző. Ez a tehergépkocsik számának és a közlekedés felügyeletének fokozódásával, valamint a korszerű technológiák és új szabályok bevezetésével volt magyarázható. A rövidített eljárással egyes közigazgatási büntetőügyek egyszerűsített elintézését kívánták lehetővé tenni, mivel a közigazgatási hatóságok a megnövekedett feladatoknak a rendes eljárás keretei között csak jelentős ráfordítás útján tudtak eleget tenni. A rendes eljárás számos rendelkezése nem alkalmazható. A nyomozati, illetve széles körű, részletes bizonyítási eljárás és a terhelt meghallgatása elmarad. A közigazgatási büntetőeljárások az osztrák jogban jelentős részben ekként lezárulnak. A közigazgatási büntetőeljárás törvény az egyszerűsített eljárások három formájáról rendelkezik. A *büntetőparancsról*, az *elkövető azonosítása nélküli eljárásról*, és a *helyszíni bírságról*. A büntetőparancs lehetővé teszi a nyomozási eljárás nélküli határozat meghozatalát, míg az utóbbi két eljárástípus szintén határozattal zárul, ezek azonban vitathatóak.¹⁰⁸

A *büntetőparancs* alkalmazása a hatóságnál tett feljelentést vagy a büntetendő magatartásnak automatikus felügyeleti eszközzel történő észlelését feltételezi, másrészt szükséges az VStG 47. §-ában taxatív felsorolt intézmények vagy szervezetek (bírság, közigazgatási hatóság, felügyeleti szerv vagy katonai szolgálat) részéről történő jelzés is. Ilyen esetben a hatóság minden további eljárás nélkül 600 euróig terjedő pénzbüntetést állapíthat meg.¹⁰⁹ A büntetőparancs ellen két héten belül kifogás nyújtható be, amely nem a büntetés vagy a költségek csökkenését, hanem a büntetőparancs hatályon kívül helyezését és a rendes eljárás megindítását eredményezi. Kifogás hiányában, vagy ha az elkésett, a büntetőparancs végrehajtható.¹¹⁰

Az *elkövető azonosítása nélküli bírság* (Anonymverfügung) 1987-ben került bevezetésre, mivel a közigazgatási büntetőügyek, különösen a közlekedési ügyek jelentősen megnövekedtek és túlterhelték a közigazgatási hatóságokat. A jogalkotónak a hatóságok tehermentesítésére egy olyan új eljárásjogi megoldást kellett bevezetnie, amellyel a bagatellügyek a jogállami előírásokkal összhangban és a szükségtelen költségek nélkül

¹⁰⁷ Kis Norbert- Nagy Marianna, l.j., 75., 183. és 188-189.

¹⁰⁸ Johanna Fischerlehner, Die abgekürzten Verfahren im Verwaltungsstrafrecht (Springer, Wien 2008), 2.

¹⁰⁹ Ibid, 8.

¹¹⁰ Ibid, 56-60.

valóban kezelhetővé válnak.¹¹¹ Az elkövető azonosítása nélküli eljárásban 365 euróig terjedő pénzbüntetés szabható ki. A hatóság az erről szóló határozatot annak a személynek vagy szervezetnek kézbesíti, akiről, vagy amelyről alappal feltételezi, hogy az elkövetőt ismeri, vagy azt könnyen megállapítja. Az eljárás ellen jogorvoslat nem vehető igénybe. A bírság négy héten belül történő befizetése esetén az eljárás megszűnik. Ennek hiányában a hatóság a tényállást tisztázza és az ismeretlen elkövetőt felkutatja a rendes eljárás szabályai szerint.¹¹² Az eljárás különösen szervezetek esetében, illetve a gépjárművel elkövetett szabálysértések esetén célravezető, különös tekintettel arra, hogy ebben az eljárásban a rendes eljárásban kiszabható bírságnál lényegesen alacsonyabb.¹¹³

A *helyszíni bírság*, szemben az elkövető azonosítása nélküli bírsággal 1925 óta része az osztrák közigazgatási büntetőjognak. Az VStG vonatkozó rendelkezése pontosan nem határozza meg, hogy mely cselekmények elkövetése esetén szabható ki helyszíni bírság. Az azonban már a kezdetektől elfogadott volt, hogy a csekély súlyú, büntetendő cselekmények esetén alkalmazandó.¹¹⁴ Az eljárás lényege - a magyar szabályoktól részben eltérően -, hogy helyszíni bírságot csak az az ellenőrző vagy felügyeleti szerv szabhat ki, amely erre a hatóságtól felhatalmazást kapott.¹¹⁵ A felhatalmazást az eljáró szervnek a helyszíni eljárás során fel kell mutatnia. Ha közigazgatási előírás meghatározott jogsértésre a helyszíni bírság legmagasabb összegét nem határozza meg, úgy az 90 euróig terjedhet. A helyszíni bírság visszautasítása vagy meg nem fizetése esetén rendes eljárás indul, ellenkező esetben az ügy lezárul. Az elfogadott helyszíni bírság ellen nincs helye fellebbezésnek.¹¹⁶

A pénzbírságot - meg nem fizetése esetén - elzárásra kell átváltoztatni. A törvény a magyar szabályozástól eltérően nem határoz meg átváltoztatási kulcsot, hanem az elzárásra átváltoztatás időtartamát az egyes szabályszegések esetén megállapítható szabadságvesztés időtartamához köti, amennyiben pedig a cselekmény szabadságvesztéssel nem fenyegetett, úgy az átváltoztatás két hétig terjedhet. Az átváltoztatás mértéke hat hétnél hosszabb nem lehet.¹¹⁷ A szabadságelvonás végrehajtásával kapcsolatos döntés lényegében az első fokon eljáró hatóság hatáskörébe tartozik.¹¹⁸

4.2 A szabálysértési jog Németországban

¹¹¹ Ibid, 71.

¹¹² VStG 49a. § (6)

¹¹³ Kis Norbert- Nagy Marianna, l.j., 75., 187.

¹¹⁴ Johanna Fischerlehner, l.j., 108., 150.

¹¹⁵ Ibid, 152.

¹¹⁶ VStG 50. § (1) (3) (6)

¹¹⁷ VStG 16. §

¹¹⁸ VStG 53a. § és 29a. §

4.2.1 A szabálysértési jog alakulása Németországban

Németország mai szabálysértési jogának létrejötte jogtörténetileg messzire vezethető vissza. A középkortól kezdődően a jogterületet - legalábbis közvetve - a rendőri jog fejlődése befolyásolta. Ez különösen számos városi rendtartásban nyilvánult meg, amelyek jogi alappillérei az 1495. évi német birodalmi gyűlés „örök birodalmi béke” rendelkezése, továbbá az 1530. évi birodalmi rendészeti rendtartás voltak. A rendőri rendtartások tilalmi és parancsai a maguk idejében még természetesen kizárólag tisztán kriminális jellegűek voltak, amelyeket a büntetőbírók előtt szankcionáltak. Az 1794. évi általános porosz tartományi törvény a rendőrség szerepváltozását hirdette. A rendőrállam helyett a liberalizáció és a felerősödő iparosodás következményeként már ekkor a szociális állam irányába történt elmozdulás.¹¹⁹ Ez azt jelentette, hogy az állam az állampolgárok életébe igen sok téren beavatkozott. Kötelességeket és tilalmakat állapított meg az állampolgárok számára, amelyek megszegése egyaránt büntetést érdemelt, függetlenül a cselekmény etikai színezetétől. A folyamat ahhoz vezetett, hogy a büntetőtörvénykönyvön kívül szabályozott „bűncselekmények” száma jelentős mértékben megnőtt, holott a szakírók sem tudtak különbséget tenni a két típus között.¹²⁰

A német 19. századi büntetőjog és büntető-eljárásjog az 1871. évi büntető törvénykönyvben és az 1877. évi büntetőeljárás törvénykönyvben a büntett, vétség és kihágás bűncselekménycsoportokat különböztette meg. A kihágások hat hónapig tartó szabadságelvonással vagy 500 márkáig terjedő pénzbüntetéssel voltak sújthatók. Jogdogmatikailag bűncselekménynek számítottak. Ez a felosztás lényegében 1975-ig fennmaradt, amikortól a kihágásokat vagy vétségnek vagy szabálysértésnek minősítették, ez utóbbiak azonban egyszerűsített eljárásban kerültek elbírálásra. A büntetőtényállásokkal kapcsolatban évszázadok óta fennáll a mennyiségi csökkentés és ezzel együtt a közigazgatási deliktumok büntetésével kapcsolatos hatósági hatáskör megalapozása iránti igény. A büntettek és a szabálysértések közötti tartalmi különbség, hogy a szabálysértés, illetve közigazgatási jogsértés etikailag nem felróható, egyszerű tilalmakba és parancsokba ütköző, igazgatást igénylő cselekmények. Ezek büntetőjogi ultima-ratio büntetést nem igényelnek.¹²¹

A 20. század kezdetén a büntetőjogi reform igényével egyidejűen ismét felmerült a két cselekménytípus különválasztása iránti törekvés. Erre az időszakra tehető a közigazgatási

¹¹⁹ Uwe Thieß, Ordnungswidrigkeitenrecht, (Hermann Luchterhand Verlag GmbH Neuwied, Kriftel 2002), 7.

¹²⁰ Árva Zsuzsanna: A közigazgatási büntetőjog fejlődése a német jogban. http://www.law.klte.hu/jogimuhely/cikk_2007_01_01_arva.php

8.

¹²¹ Uwe Thieß, Ij., 119., 4.

büntetőbíráskodás jogirodalma meghatározó képviselőjének James *Goldschmidt* munkássága is. Goldschmidt szerint a kihágások és más bűncselekmények között minőségi különbség van. Támadta a kihágási jognak a birodalmi Btk. szerinti szabályozását, mivel „a közigazgatástól a büntetőhatalmat megvonta”¹²². A közigazgatási büntetőjogot a közigazgatási jog részeként fogta fel. A bírói és a közigazgatási büntetőjog közötti alapvető különbséget a védett jogtárgyak körében látta. Eszerint a büntetőjog a jogrend által védett állapot támadásakor használható, míg a közigazgatási büntetőjog azokat a támadásokat szankcionálja, amelyek „az állampolgárok a közjó célja iránti kötelességének a teljesítése ellen irányulnak”. Goldschmidt szerint a büntetőjogi jogsértés valamely jogilag védett értéket érint, amelyhez etikai rosszallás is kapcsolódik, addig a közigazgatási büntetőjoghoz tartozó cselekményekhez nem kapcsolódik erkölcsi rosszallás. A kihágás közigazgatási normával szembeni pusztán engedetlenség. Meghatározása szerint a közigazgatási büntetőjog azokat az előírásokat jelenti, amellyel az állam a közjólétet biztosítani kívánja, és amelyek megszegéséhez közigazgatási jogkövetkezményként büntetés járul.¹²³

1911-ben Goldschmidt közreműködésével tervezet született, amelyben megkísérelték a kihágásokat a kriminális jogtalanságtól teljes egészében elválasztani. Ennek során egy önálló, általános és különös résszel is rendelkező könyvet szenteltek a kihágásoknak, amelyek bűncselekménnyé minősítették volna vissza azokat a tényállásokat, amelyek valamely jog által védett tárgyat sértettek vagy veszélyeztettek. A jogszabály a szankciórendszert is átalakította volna azáltal, hogy kihágások esetén nem tette volna lehetővé szabadságelvonó büntetés alkalmazását. A tervezetet később alapul vették a német birodalmi büntető törvénykönyv és a büntetőjogi mellékbüntetések kialakításánál. 1911 és 1930 között több tervezet is született, amelyekből kibontakoztak azok az alapelvek, amelyek alapján a bűncselekmények elhatárolhatóak az erkölcsileg színtelen kihágásoktól. Ekkor még egységes törvénykönyvön belül, de elkülönített részben kívánták volna szabályozni a szabálysértéseket. Végül az 1936-os tervezet a teljes különválasztást valósította meg egy külön szabálysértési törvénykönyv megalkotásával.¹²⁴

Erre az időszakra jellemző volt, hogy 1919 után fokozatosan a közigazgatási hatóságok teljhatalma következett be, amelyet a nemzeti szocialista elveket valló jogalkotó saját államhatalmi céljaira használhatott fel. A cél különösen a második világháborús években az volt, hogy lehetőség szerint valamennyi igazgatásellenességet, mint fasiszta népellenességet

¹²² Árva Zsuzsanna, l.j., 120.

¹²³ James Goldschmidt, l.j., 76., 577.

¹²⁴ Árva Zsuzsanna, l.j., 120.

megtoroljanak és kriminalizáljanak. Erre a célra használták a gazdasági büntetőjog intézményeit. A közigazgatási hatóságok ezután gazdasági bűncselekmények elkövetése esetén büntetés kiszabására is fel voltak jogosítva az oportunitás elvének megfelelően. A közigazgatás uralma az igazságszolgáltatás ellenében természetesen államhatalmi alapokon nyugodott. A második világháború vége persze alapvető változást hozott. A jogalkotás célja ezután a közigazgatás büntetőhatáskörének leépítésével a jogállami viszonyok visszaállítása és a hatalommegosztás elvének a gazdasági büntetőjog területén történő érvényesítése volt. Ezzel a gazdasági jog területén elérték a büntetőjog és a közigazgatási jog szigorú szétválasztását, amelyre példaértékű volt az 1947. évi áruforgalmi rendtartás.¹²⁵

A második világháború utáni a szabálysértési jog kialakulásának főbb állomásai a gazdasági büntetőjog további egyszerűsítéséről szóló törvény (WiStG 1949), az 1952-es, majd 1968-as szabálysértési törvény (OWiG 1952, 1968), illetve a büntetőtörvénykönyv hatálybaléptetéséről szóló törvény (EGStGB 1974) voltak. Németországban a kisebb vétségek széles területét kirekesztették a büntetőjogból és azokat szabálysértésként sorolták be. Kiemelendő ezek közül az 1968. évi közúti közlekedési dekriminalizáció, amelynek során a közúti forgalom joga meg lett fosztva büntetőjogi jellegétől. A hatvanas évek végére, hetvenes évek elejére eső nagy büntetőjogi reformmal összefüggésben a kihágást eltörölték, helyére túlnyomórészt a szabálysértés lépett. A szabálysértésekről szóló törvény ugyanis gyors és egyszerű eljárást kínált a könnyebb vétségek, különösen a tömegesen elkövetett vétségek megtorlására. Meghatározott jogsértések formális átültetése a büntetőjogból a szabálysértések közé azzal a következménnyel járt, hogy a büntetőjogilag releváns vétségek elbírálását a jogalkotó a közigazgatási hatóságok hatáskörébe utalta, amellyel a német szabálysértési jog lényegében „kis büntetőjoggá” vált, amelyet a gyakorlatban a közigazgatási hatóság bírál el a kisebb súlyú büntetőjogsértések büntetési nemének és fajtáinak lényeges változása nélkül. A pénzbüntetés helyett pénzbírság alkalmazására van lehetőség, jóllehet elvileg ugyanúgy anyagi következménnyel jár mindkettő. A szabálysértés elkövetése a büntető nyilvántartásba nem kerül bejegyzésre, azonban gyakran más egyéb nyilvántartásba igen, emellett a szabálysértési eljárás a büntetett előlethez fűződő jogi következményektől mentesen zárul.¹²⁶

¹²⁵ Hans Schlosser, Die historische Entwicklung der Ordnungsstrafgewalt der Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, 119-130. In: Entwicklung der Verwaltungsstrafbarkeit in den vergangenen 100 Jahren. Szerk. dr. Máthé Gábor – dr. Révész Tamás, Wissenschaftlichen und Informationshauptabteilung des Justizministeriums, Budapest, 1986, 127-128.

¹²⁶Uwe Thieß, Ij., 119.,10.

Kelet-Németországban a szabálysértési jog tisztán közigazgatási hatáskörbe tartozott. A szabálysértés, mint jogsértésfajta bevezetése után még 1968-ban is, a büntett mellett létezett a mulasztás is, mint sui generis jogsértés. Jogkövetkezményként fegyelmi intézkedésre kerülhetett sor, amelyet ún. társasbíróság - amely távoli hasonlóságot mutat a mai választott bírósággal - alkalmazott vagy rendőri büntetőrendelkezés keretében 300 márkáig terjedő pénzbírság, mint nem büntetőjogi szankció volt kiszabható. Röviddel a német újraegyesítés előtt lépett hatályba a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról szóló hatásköri és eljárási törvény, amelynek 2. § a) pontja rendelkezett a közigazgatási tanács bírósági hatásköréről a szabálysértési büntetőrendelkezések kapcsán. A jogszerűséget felülvizsgálni hivatott bíróság saját szabálysértési hatáskörrel rendelkezett, de a szabálysértési ügyben döntési hatásköre nem volt. Ez a jogintézmény annak a felfogásnak volt a következménye, hogy a szabálysértési büntetés közigazgatási felelősségi formaként került meghatározásra és a szankciók alkalmazása a közigazgatási hatóságok kizárólagos hatáskörébe tartozott.¹²⁷

4.2.2 Alkotmányi rendelkezések

A német alaptörvény a szabálysértésekről kifejezetten nem rendelkezik. Fontos azonban, hogy rögzíti a bíróság előtti törvényes meghallgatás jogát¹²⁸, amely szorosan kapcsolódik a német szabálysértési törvény (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, a továbbiakban: OWiG) által szabályozott felülvizsgálati panasz intézményéhez. Ha ugyanis az érintett időben tiltakozott a bíróság tárgyalás nélkül hozott döntése ellen és az OWiG további jogorvoslatot nem biztosít, úgy az Alkotmány e rendelkezése alapján lehet közvetlenül az Alkotmánybírósághoz fordulni jogvédelemért.¹²⁹

4.2.3 A szabálysértési szabályozás

A német közigazgatási büntetőjogot egységesen szabályozó OWiG - az osztrák joghoz hasonlóan, de a hazai szabályozástól eltérően - közigazgatás büntetőhatalmát jelentős mértékben lefedti. A szabálysértések bűncselekményektől való elhatárolásának alapja, hogy a szabálysértés etikailag színtelen, nem jogtárgy-sértés, pusztán engedetlenség és jogtárgy veszélyeztetés, ezért bírsággal elégséges szankcionálni.¹³⁰

A német szabálysértési törvény négy részből áll. Az első, az általános rendelkezésekről szóló fejezetet az eljárási szabályokat rögzítő fejezet követi, míg az egyes szabálysértéseket a

¹²⁷ Ibid,10-11.

¹²⁸ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland 103. cikk

¹²⁹ OWiG 79. § (1) 5. pont

¹³⁰ Kis Norbert - Nagy Marianna, l.j., 75., 154.

harmadik rész szabályozza. A törvény az utolsó részébe az alapjogi korlátozásokat és a hatályba léptető rendelkezéseket iktatta.

A szabálysértés fogalmára vonatkozóan a német jog is csupán formális definíciót ad, amely szerint szabálysértésnek minősül a törvényi tényállást megvalósító és pénzbírsággal büntetendő jogellenes és felróható cselekmény.¹³¹ Az OWiG már az első rendelkezései között deklarálja a nullum crimen és a nulla poena sine lege büntetőjogi alapelveket és meghatározza, hogy a szabálysértési jog forrásai szövetségi és tartományi törvények lehetnek.¹³²

Németországban a magyar szabályozással éppen ellenkezően a szabálysértés csak szándékosság esetén büntethető kivéve, ha a törvény a gondatlan elkövetést is bünteti.¹³³ Büntethetőséget kizáró okok a gyermekkor és a kóros elmeállapot, míg a 14. életévüket betöltött fiatalok külön törvényben meghatározott esetben vonhatóak felelősségre.¹³⁴ A fiatalokra vonatkozó mögöttes jogszabály a fiatalokról szóló törvény.¹³⁵ Fontos azonban kiemelni, hogy ebben a törvényben meghatározott, fiatalok által elkövetett bűntett esetén alkalmazandó nevelési szabályok, fegyelmezési eszközök és végső esetben a büntetések nem alkalmazhatóak a szabálysértések esetében.¹³⁶ A fiatalokkal szemben szabálysértés esetén a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási hatóság pénzbírságot szabhat ki.¹³⁷

A szabálysértési szankciókon belül az elsődleges büntetési nem az öt eurótól ezer euróig terjedő pénzbírság. A pénzbírság alsó határa minden esetben megszabott, a felső határa azonban túlléphető, ha más jogforrás azt magasabb összegben állapítja meg, a jogi személyek és személyegyesülések bírságolása esetén¹³⁸, illetve annak érdekében, hogy a bírság mértéke meghaladja az elkövető által elért gazdasági előnyt.¹³⁹ Az OWiG-ban szabályozott - nem túl nagy számú - tényállások esetén a pénzbírság felső határáról külön akkor rendelkezik a törvény, ha az az általános szabálytól eltér. Emellett több száz olyan törvény van, amely az általánostól eltérően határozza meg a pénzbírság felső határát.¹⁴⁰ A bírság kiszabása körülményeinek mérlegelése jogalkalmazói feladat, de a jogegység és jogbiztonság érdekében

¹³¹ OWiG 1. § (1)

¹³² OWiG 1. §, 3. §

¹³³ OWiG 10. §

¹³⁴ OWiG 12. §

¹³⁵ Jugendgerichtsgesetz (JGG)

¹³⁶ Rudolf Brunner - Dieter Dölling, Jugendgerichtsgesetz. Walter de Gruyter, Berlin-Boston 2011, 53-54.

¹³⁷ Klaus Laubenthal - Helmut Baier - Nina Nestler, Jugendstrafrecht. Springer, Berlin-Heidelberg 2015, 184.

¹³⁸ az OWiG 30. § (2) bekezdése szerint jogi személyek és személyegyesülése esetén a pénzbírság szándékos szabálysértés elkövetése esetén egymillió, gondatlan elkövetés esetében ötszázezer euróig terjedhet.

¹³⁹ OWiG 17. §

¹⁴⁰ Oskar Katholnigg, A kisebb súlyú bűncselekmények Németországban. A szabálysértésekről szóló törvény, Magyar Jog 1996. 8, 479-489.

azonban pénzbírság-katalógusokat alkottak, amelyek a pénzbírság kiszabására vonatkozóan is tartalmazzak irányelveket.¹⁴¹ A pénzbírság-katalógusokat a hatályos hazai pénzbírságotól való elhatárolásában lentebb még részletesebben vizsgálom, ezért ezen a helyen csupán azt szükséges rögzíteni, hogy a bírói pénzbírság kiszabása a szabálysértési eljárásban csak „részleges és feltételes bírói cselekmény”. A pénzbírság a közigazgatási hatóság pénzbírságotól való elhatárolásának során, büntetőparancsban kerül kiszabásra. A bíróság a pénzbírság kiszabásával csak az elé kerülő eljárásokban foglalkozik. Ilyen például a jogorvoslati eljárás, vagy ha a szabálysértéseket büntetőeljárásban bírálják el. Erre tekintettel van lehetőség a szabálysértési eljárásban a bírságkiszabási gyakorlatnak közigazgatási előírásokkal történő egységesítésére. Erre szolgálnak a közigazgatási irányelvek és a pénzbírság-katalógusok. Ezeknek a belső igazgatási iránymutatásoknak jogszabályi erejük nincs, az alárendelt közigazgatási hatóságokra kötelezőek, de a bíróságra nem. A bíróság számára ezek csak ajánlásként jönnek figyelembe, de az attól való eltérés alaptalan nem lehet.¹⁴²

A német szabálysértési eljárás közigazgatási, ügyészi (közbenső), bírósági és jogorvoslati szakaszokra osztható. A szabálysértési törvény „mögöttes joganyagának” a büntetőperrendtartás minősül. Az eljárás főszabályként írásbeli, de az elkövetőnek lehetőséget kell nyújtani arra, hogy védekezését előadja. A pénzbírságotól való elhatárolásában a szabálysértések üldözése és büntetése a közigazgatási hatóság kezében van, továbbá elmondható, hogy az opportunitás elve érvényesül. Ennek során a közigazgatási hatóságnak - ha a törvény másként nem rendelkezik - ugyanazok a jogai és kötelességei vannak, mint az államügyészségnek a büntetőeljárás során. Őrizetbe vételre, letartóztatásra, előzetes letartóztatásra, postai küldemények, illetve táviratok lefoglalására, postai és távközlési titok körébe tartozó információk megszerzésére azonban nem jogosult.¹⁴³ A terhelt meghallgatása vonatkozásában érvényesülő garanciális jogok a szabálysértési eljárásban gyengébbek a büntetőeljárásban meglévő jogokhoz képest. Az OWiG szabályai szerint elegendő, ha a terheltnek lehetősége van a gyanúsítás megismerésére. Nem szükséges tehát, hogy a vizsgálat befejezését követően kihallgatásra kerüljön. Nem szükséges a terhelt arra vonatkozó kioktatása sem, hogy már az első kihallgatása előtt választott védőjével konzultálhat. Ezek a kevésbé széles jogok az eljárás gyorsítását szolgálják.¹⁴⁴

¹⁴¹ Verordnung über die Erteilung einer Verwarnung, Regelsätze für Geldbußen und die Anordnung eines Fahrverbotes wegen Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr. Bußgeldkatalog-Verordnung - BKatV

¹⁴² Wolfgang Mitsch, Recht der Ordnungswidrigkeiten. Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg 2005, 160-162.

¹⁴³ OWiG 46. § (2)-(3)

¹⁴⁴ Heinrich Scholler - Sigrfried Broß, Grundzüge des Polizei- und Ordnungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland. C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1978, 153.

A szabálysértési eljárás keretében a rendőrség feladata a szabálysértések felkutatása és halaszthatatlan intézkedések megtétele az ügy felderítése érdekében. Mivel a szabálysértési ügyekben történő eljárás a közigazgatási szervek hatásköre, így a rendőrség hatásköre a sürgős esetekre korlátozódik. A büntetőeljárásban az ügyészség és a rendőrség viszonylatában fennálló „függőség” a szabálysértési eljárásban a közigazgatási hatóság és a rendőrség között található.¹⁴⁵

A közigazgatási hatóságok közül törvényi rendelkezés hiányában a tárgy szerint illetékes legmagasabb szintű tartományi hatóság jár el, de ha a törvény szövetségi illetékességet határoz meg, akkor a szövetségi minisztérium. Általános illetékességi ok a szabálysértés elkövetésének vagy annak felfedezésének helye, kiegészítő okok az elkövető lakó- vagy tartózkodási helye.¹⁴⁶

A szabálysértés miatt eljáró közigazgatási hatóság kötelessége annak mérlegelése is, hogy az eljárást megindítja-e. Lehetősége van ugyanis az eljárás büntetés nélkül történő befejezésére olyan csekély jelentőségű ügyekben, amikor az elkövető személyére, vagy a lefolytatandó eljárásra tekintettel ez indokoltabbnak látszik. Ha a közigazgatási hatóság az eljárást nem szünteti meg, úgy dönthet a figyelmeztetés vagy - ha ezt nem tartja elegendőnek - a büntetőparancs mellett.¹⁴⁷

Az eljárás megindítása és a szabálysértés megállapítása esetén a közigazgatási hatóság határozatában pénzbírságot szab ki, amellyel szemben az eljárás alá vont két héten belül halasztó hatályú kifogással élhet. Az elkésett, formailag nem megfelelő vagy egyéb eljárási hibában szenvedő kifogást a közigazgatási hatóság elutasítja, amely döntés ellen a bírósághoz lehet fordulni. A közigazgatási hatóság a határozatát visszavonhatja, ennek hiánya esetén az iratokat a legalacsonyabb szintű bíróság részére küldi meg az ügyészségen keresztül.¹⁴⁸

A német szabályozásban az ügyész a közbenső eljárás során egyfajta „szűrő” funkciót lát el, amelynek keretében az ügyet további nyomozásra visszaadhatja a közigazgatási hatósághoz, de maga is végezhet nyomozati cselekményeket, megalapozatlanság hiányában a helyi bíróságnak továbbítja az ügyet.¹⁴⁹ A pénzbírságot kiszabó határozattal szembeni kifogásról a közigazgatási hatóság fekvése szerint illetékes legalacsonyabb szintű helyi bíróság

¹⁴⁵ Ibid, 152.

¹⁴⁶ OWiG 36-37. §

¹⁴⁷ Heinrich Scholler - Sigrfried Broß, Ij., 144., 154.

¹⁴⁸ OWiG 69. § (1)-(3)

¹⁴⁹ OWiG 69. § (4)-(5)

egyesbíróként eljárva dönt.¹⁵⁰ A bíróság főtárgyaláson vagy az iratok alapján, főtárgyalás mellőzésével határoz az ügyben. A főtárgyalás nélkül történő döntés esetét kivéve a bírságotól szóló határozathoz nincs kötve. Főtárgyalás nélküli eljárásra csak akkor kerülhet sor, amennyiben ennek sem az ügyészség, sem pedig az elkövető nem mondanak ellent. Az iratok alapján történő eljárás végzéssel zárul. Ha bíróság főtárgyalás nélkül dönt, érvényesül a súlyosítási tilalom, azaz az érintett hátrányára a büntetőparancstól nem térhet el. Az írásbeli eljárás végzéssel zárul, amely az ítélettel azonos hatályú.¹⁵¹

Az elsőfokú bíróság ítélete ellen felülvizsgálati panasznak van helye a tartományi főtörvényszékhez. A felülvizsgálati panasz korlátozottan és kivételes esetben alkalmazható jogorvoslat¹⁵². Ilyen esetek lehetnek - többek között -, ha az elkövetőt meghatározott összeget meghaladó pénzbírsággal sújtják, vele szemben vagyoni jellegű mellékkövetkezményt alkalmaznak, vagy meghatározott összegű pénzbírság kiszabását követően a felmentésére vagy az eljárás megszüntetésére kerül sor.¹⁵³ Torsten Noak megfogalmazása szerint a bírságotól szóló eljárás egyetlen jogorvoslati eszköze, amellyel az érintett, törvényes képviselője, illetve védője vagy az ügyészség élhet. Eljárási vagy más jogi norma megsértésére alapozható, indokát pontosan meg kell jelölni. Az erre irányuló kérelmet a helyi bírósághoz kell benyújtani. A bíró formai okból és a határidők megtartása szempontjából vizsgálja meg azt, majd a tartományi főtörvényszékhez terjeszti fel.¹⁵⁴ A panasz megengedhetőségéről is a tartományi főtörvényszék jogosult dönteni, amely független az eldöntendő jogkérdéstől. A felülvizsgálati panasz megengedhetősége lényegében az igazságosság különleges esetben történő érvényesítése, amikor a jogorvoslat jogilag nem lenne megengedhető.¹⁵⁵ Például egy eljárási alapelv megsértése, amely alkotmányjogi panasszal lenne kifogásolható, nem utasítható el az OWiG 80. § szerinti megengedhetőség hiányára tekintettel és így az irányadó jogkérdés is tisztázható.¹⁵⁶ A felülvizsgálati panaszt egyebek mellett a bíróság megengedheti akkor is, ha az ítélet felülvizsgálata a jog továbbfejlesztése, vagy az egységes joggyakorlat biztosítása céljából szükséges, vagy amennyiben az ítélet felfüggesztése indokolt a törvényes meghallgatás megtagadása miatt.¹⁵⁷

A panasz elbírálására a legfelsőbb tartományi főtörvényszék (Oberlandsgericht) rendelkezik hatáskörrel. Az OWiG 80/a. §-a szerint, a legfelsőbb tartományi főtörvényszék

¹⁵⁰ OWiG 68. § (1)

¹⁵¹ Kis Norbert - Nagy Marianna, l.j., 75., 173.

¹⁵² Uwe Thieß, l.j., 119., 207.

¹⁵³ OWiG 79. §

¹⁵⁴ Torsten Noak, Einführung ins Ordnungswidrigkeitenrecht -Teil 3., Zeitschrift für das Juristische Studium (2012) No.4. 458-466.

¹⁵⁵ Erich Göhler, Ordnungswidrigkeitengesetz 12. Auflage, München 1995. Rdnr. 2.

¹⁵⁶ Ibid. Rdnr. 5

¹⁵⁷ OWiG 80. §

pénzbírságügyi tanácsa ellenkező rendelkezés hiányában egyesbíróként jár el. Az OWiG 79. §-ában meghatározott esetekben, illetve amennyiben a kiszabott pénzbírság vagy a megállapított mellékkövetkezmény összege az 5000 eurót meghaladja, vagy ilyen összeget indítványoznak, úgy a felülvizsgálati panasz elbírálása során három bíróból álló tanács jár el.¹⁵⁸

Németországban - hasonlóan a hazánkban is ismert rendszerhez - a hatóság a csekély súlyú szabálysértések esetében az érintettet figyelmeztetheti, vagy vele szemben 5 eurótól 35 euróig terjedő figyelmeztetési pénzbírságot alkalmazhat. A figyelmeztetés alkalmazható figyelmeztetési pénzbírság nélkül is. Az eljáráshoz a hatóság különleges felhatalmazása szükséges. A hatóság figyelmeztetésének komoly jelentősége van. Ez a terhelt kioktatását jelenti a figyelmeztetés visszautasításának jogára és a figyelmeztetési bírságba történő beleegyezés jogára. A figyelmeztetés csak akkor eredményes, ha az érintett - az arról történő kioktatást követően - azzal egyetért és a bírságot azonnal vagy egy meghatározott - egy hetes - határidőn belül meghatározott helyen vagy postai úton befizeti. A befizetésre határidő akkor engedélyezhető, ha az érintett a bírságot nem tudja azonnal megfizetni, vagy az 10 eurónál magasabb összegű. A terhelt szabályszerű figyelmeztetésének a figyelmeztetési pénzbírság egy későbbi esetleges megtagadása miatt van jelentősége.¹⁵⁹ Ha az elkövető a bírsággal szemben nem ért egyet, akkor az ügy átalakul „normál” szabálysértési eljárássá, amelynek során a bírságról szóló határozatot megelőzően egy meghallgatási ívet küldenek az érintett részére. Ennek eredménye alapján bocsátják ki a bírságot kiadó határozatot, vagy állítják le az eljárást. Ugyanígy járnak el akkor is, ha az érintett a bírsággal szemben egyáltalán nem reagál, vagy azt nem fizeti meg. A helyszínen történő bírságolás esetén, ha azzal az érintett egyetért, úgy a bírságolást nem kell feltétlenül írásba foglalni, azonban a bírságolásról és adott esetben a kifizetésről igazolást kell adni. A bírságolással szemben nincs helye jogorvoslatnak.¹⁶⁰

A német jogban - hasonlóan a magyar szabályozáshoz - külön említést érdemel a szabálysértések és a bűncselekmények közötti kapcsolat, tehát az az eset, ha ugyanaz a cselekmény mind bűncselekményt, mind szabálysértést megvalósít, illetve, amikor valamely cselekmény bűncselekménnyé vagy szabálysértéssé minősítése megváltozik. Ha ugyanaz a cselekmény bűncselekmény és szabálysértés is, úgy a büntető törvénykönyv alkalmazandó. Ha a szabálysértésnél meghatározott mellékkövetkezmények megengedettek, úgy azokat pótlólag a büntetésre szóló marasztalás mellett el lehet rendelni. Ha a közigazgatási hatóság

¹⁵⁸ OWiG 80/a. § (1)-(2)

¹⁵⁹ Heinrich Scholler - Sigrfried Broß, Ij., 144.,152.; OWiG 56. § (1)-(2)

¹⁶⁰ Oskar Katholnigg, Ij., 140.

megállapítja, hogy valamely cselekmény bűncselekményt valósít meg, akkor az ügyet az államügyészséghez teszi át. Az államügyészség - egyetértése esetén - folytatja a nyomozást, ellenkező esetben visszaadja az ügyet a közigazgatási hatóságnak, de ugyanígy leállíthatja a nyomozást és az iratokat a közigazgatási hatóság részére küldheti meg akkor is, ha saját eljárásában állapítja meg, hogy a cselekmény nem bűncselekmény, hanem szabálysértés. Ha bűncselekmények halmazatáról és ezzel összefüggő szabálysértésekről van szó, akkor ezeket az államügyészség üldözi. A bíróság eljárása során az OWiG 81. §-ának keretein belül marasztalhat bűncselekmény miatt is, ha a tett nem szabálysértésként, hanem bűncselekményként jelenik meg. Az eljárás a büntető perrendtartás szabályai szerint folyik tovább. Emellett ítélezhet a bíróság a büntetőeljárásban szabálysértés miatt, ha csak a szabálysértést látja bizonyítottnak. Ha az eljárás mind bűncselekményt, mind szabálysértést érint, úgy döntésre a büntetőbíróság jogosult, de a szabálysértésre vonatkozóan figyelembe kell vennie szabálysértési törvény rendelkezéseit.¹⁶¹

A magyar szabályozással ellentétben a pénzbírság nem „napi szisztéma” szerint kerül kiszabásra. A legfeljebb hat hetet kitevő ún. kényszer-örizetbevétel nem váltja ki a bírságot, csupán ösztönöz a fizetésre, ezért csak fizetőképes elítéltekkel szemben rendelhető el. Elrendeléséről, mivel szabadságelvonásra irányul, csak a bíróság határozhat. Alkalmazására akkor kerülhet sor, ha a bírság vagy annak egy része nem kerül megfizetésre, a terhelt fizetőképessége a határozaton nem került rögzítésre, ha figyelmeztetik a terheltet arra, hogy nem teljesítés esetén elzárásra kerülhet sor, illetve ha ismeretlenek a terhelt fizetőképességének körülményei. Kényszer-örizetbe vételt nem lehet elrendelni, ha az érintett bizonyítja fizetőképtelenségét, vagy a bíróság számára ismertek olyan körülmények, amelyek fizetéképtelenséget eredményeznek.¹⁶²

4.3 A szabálysértési jog Franciaországban

4.3.1. A szabálysértési jog alakulása Franciaországban

A francia büntető anyagi jog tradicionálisan a bűncselekmények súly szerinti felosztásának trichotomikus rendszerét követi. A Nemzetgyűlés, illetve a Szenátus 1992-ben fogadta el az 1810. évi Code pénal helyébe lépő francia büntető törvénykönyvet. A rendeletekkel megállapított szabályokon kívül az új Code pénal tartalmazta a közigazgatási szabályrendeletek és államtanácsi rendeletek gyűjteményét, amely megállapította a kihágási büntetéseket a törvényi keretek között. A szintén 1992-ben elfogadott új büntetőeljárás

¹⁶¹ OWiG 21. § és 40-43. §, illetve Oskar Katholnigg, l.j., 140.

¹⁶² OWiG 96. §

törvény előzményei pedig az 1670. évi Ordonnance criminelle, az 1808. évi Code d'instruction criminelle és az 1958. évi Code de procédure pénale voltak.¹⁶³

4.3.2 Alkotmányi rendelkezések

A jelenleg hatályos francia Alkotmány ténylegesen egy államszervezeti Alkotmány, amely az emberi jogokhoz és a nemzeti szuverenitás elveihez való ragaszkodás jegyében hivatkozik az 1789. évi Ember és Polgár Jogairól szóló Nyilatkozatra és az 1946. évi Alkotmány preambulumban foglaltakra. Később a francia Alkotmánytanács megerősítette, hogy ezek a dokumentumok a hatályos francia Alkotmány részét képezik.¹⁶⁴ Az Alkotmány tehát a fenti dokumentumok útján a legfontosabb büntetőeljárás alapelveket alkotmányos szintre emelte. A francia Alkotmány szabályai közül a kihágásokat illetően kiemelendő, hogy az Alkotmány csupán a büntettek és a vétségek, valamint az ezekre kiszabható büntetések meghatározását utalja a kizárólagos törvényhozási tárgyak körébe, a kihágások és büntetéseik szabályozása rendeleti szinten történhet.¹⁶⁵

4.3.3 A szabálysértési szabályozás

A francia jogban a társadalomra veszélyes, de kisebb súlyú, a magyar szabálysértésekhez hasonló cselekmények bűncselekménynek minősülnek és elbírálásuk kihágásként (contravention) a bíróság hatáskörébe tartozik. Ezek az ún. rendőri kihágások. A közigazgatás büntetőhatalma csak azokra a szankciókra terjed ki, amelyek valamely közigazgatási anyagi jogi szabály érvényesítését szolgálják. A rendőri kihágásoktól eltérően ezek az eljárások a közigazgatás szervezeti rendszerében zajlanak és a közigazgatási kihágásokra speciális szabályok is vonatkoznak.¹⁶⁶

A bűncselekményi kategóriák elhatárolása aszerint történik, hogy a jogsértő cselekmény milyen büntetéssel fenyegetett. Rendőri kihágásokat - szemben a kizárólag törvény által megállapítható büntettekkel és vétségekkel - különböző szintű rendeletek állapíthatnak meg és az elkövetőkkel szemben alkalmazható büntetéseket is rendelet határozza meg. A fő büntetési nem - a kihágásokra vonatkozó elzárás 1993-ban történt megszüntetését követően - a pénzbírság, de számos mellékbüntetés is alkalmazható¹⁶⁷. A pénzbírságokon belül megkülönböztetnek átalánydíjas pénzbírságot, csökkentett és növelt összegű pénzbírságot. A

¹⁶³ Nagy Gábor, Kiseb súlyú bűncselekmények elbírálása a francia jogrendszerben, *Bírák Lapja* 1995. 1, 78-104.

¹⁶⁴ Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban. Szerk: Trócsányi László - Badó Attila KJK Kerszöv, Budapest, 2005, 377-378.

¹⁶⁵ Constitution française du 4 octobre 1958. Article 34.

¹⁶⁶ Kis Norbert - Nagy Marianna, l.j., 75., 213.

¹⁶⁷ Pl.: jogosítványnak meghatározott időre történő felfüggesztése, közérdekű munka, elkobzás

kihágásokat öt osztályba sorolják és a büntetési tételek is ennek megfelelően alakulnak. A jogi személyekkel szemben a természetes személyekkel lényegében megegyező szankciók kiszabásának van helye.

Kihágás esetén első fokon általában a rendőrbíróság (tribunal de police) jár el, mint helyi bíróság. Az eljárást a büntetőeljárás kódex szabályai szerint folytatják le. Az ügyész döntésétől függ, hogy egyszerűsített eljárásra vagy rendes eljárásra kerül-e sor.

Speciális szabályok érvényesülnek az átalánydíjas pénzbírság esetében, amely főként közlekedési kihágások esetében alkalmazható és az ügy bírósági eljárás nélküli, egyszerűbben történő lezárását teszi lehetővé. Az ügyész által kiadott határozat ellen az érdekelt halasztó hatályú panasszal élhet, amelyet követően az ügyész az eljárás megszüntetése, az egyszerűsített vagy a rendes eljárás megindítása mellett dönthet.

Az egyszerűsített eljárás során az ügyész az iratokat és tárgyi bizonyítékokat megküldi a bíróságnak, amely tárgyalás nélkül, büntető határozattal dönt az ügyben. Az egyszerűsített eljárásban felmentő vagy pénzbírságra ítélő, indokolás nélküli határozat születethet, de a bíró a tárgyalás tartása szükségessége esetén az iratokat az ügyészségnek visszaküldheti a rendes eljárás megindítása céljából. Amennyiben az ügyész vagy a terhelt kifogással élt az egyszerűsített eljárás során hozott rendelkezés ellen, úgy az ügyet a bíróság rendes eljárás keretében tárgyalja. Ennek során a vádat súlyosabb megítélésű ügyekben az ügyész képviseli, enyhébb megítélésű ügyben a rendőrtanácsos. Az első fokú rendőrbírósági határozat elleni fellebbezés korlátozottan biztosított.¹⁶⁸ A tribunal de police legsúlyosabb, 5. osztályú döntések ellen lehet fellebbezni, amennyiben a vezetői engedély bevonására vonatkoznak, vagy ha a kiszabott büntetés meghatározott összeget meghalad, bármilyen természetű is a szabálysértés.¹⁶⁹ A fellebbezést a fellebbviteli bíróság egy szaktanácsa bírálja el a vétségi eljárás szabályai szerint. A kihágási ügyben folytatott rendőrbírósági eljárásban történt törvénysértés esetén, kizárólag jogkérdésben van lehetősége az ügyésznek - vagy akinek a törvénysértés érdeksérelmet okozott - a legfelső bírói fórumhoz, a Semmitőszékhez fordulni semmisségi panasszal, amely rendkívüli perorvoslati eszköz.¹⁷⁰

A francia jogban is alkalmazzák - közlekedési szabálysértések esetén - a helyszíni bírságot. Az erről szóló nyomtatványt a rendőr a helyszínen átadja vagy az elkövető távolléte esetén a helyszínen hagyja. Befizetés esetén az eljárás lezárul, ellenkező esetben végrehajtásra kerül

¹⁶⁸ Nagy Gábor, l.j., 163.

¹⁶⁹ Herke Csongor, A francia és az olasz büntetőeljárás alapintézményei. PTE ÁJK, Pécs 2012, 91.

¹⁷⁰ Nagy Gábor, l.j., 163.

sor. A hazai szabályoktól eltérően az elkövető fellebbezhet ellene. Ebben az esetben az ügyész döntésétől függ, hogy eltörli a bírságot vagy a bírósághoz átteszi az ügyet és tárgyalásra kerül sor. A helyszíni bírság kiszabásával egyidejűleg pontlevonás is történik, amelynek meghatározott mértéke esetén a vezetői engedély visszavonására kerül sor, amely új vizsga letételével szerezhető vissza.¹⁷¹

Amennyiben a pénzbírságot nem fizetik meg, úgy az ügyész a kincstár javára behajtható, végrehajtható határozatot hoz a pénzbírság pótlékkal megnövelt összegéről. A francia szabályozás a kihágási ügyekben a bírság végrehajtását a kincstárra bízta, amely azt adók módjára szedi be. Jövedelem hiányában a kincstár a bankszámlát zároltatja vagy a vagyonból behajtja a bírságot. Az elzárásra átváltoztatás lehetősége a francia jogban is adott, amennyiben az elkövető jövedelemmel és vagyonnal sem rendelkezik. Az elzárásra átváltoztatásnál azonban a gazdaságosság dominál, azaz mérlegelik, megéri-e a bírságot elzárásra átváltoztatni. Ez utóbbi esetben a behajthatatlan tartozás törlésre kerül.¹⁷²

4.4 A szabálysértési jog Szlovákiában

4.4.1 Alkotmányi rendelkezések

A szlovák Alkotmány a szabálysértésekre vonatkozóan külön rendelkezést szintén nem tartalmaz. Az alapvető jogok és szabadságjogok című fejezetében rögzíti azonban a független és pártatlan bírósághoz való jogot, a közigazgatási szerv határozatának törvényességi felülvizsgálatához való jogot, a bírói, állami vagy közigazgatási szervek előtti eljárásban a jogsegélyhez való jogot, illetve a büntetőjogi alapelvek közül például a nullum crimen és a nulla poena sine lege elvét, a védelemhez való jog elvét, az önvádra kötelezés tilalmának, illetve az ártatlanság vélelmének elveit.¹⁷³ A Bíróság szlovák szabálysértési jogot érintően meghozott ítéletei szempontjából érdemes említést tenni arról, hogy az Alkotmány szerint a szlovák Alkotmánybíróság elbírálja a természetes és jogi személyek panaszait, ha alapvető jogaik és szabadságaik vagy nemzetközi szerződésen alapuló emberi jogaik és alapvető szabadságjogaik megsértésre hivatkoznak, amennyiben azok védelme nem tartozik más bíróság hatáskörébe.¹⁷⁴

4.4.2 A szabálysértési szabályozás

¹⁷¹ Berta Krisztina- Mészáros József, A szabálysértési jog átfogó felülvizsgálatáról, Magyar Közigazgatás 1993. 5, 278-282.

¹⁷² Balla Zoltán - Paulovics Mihály, A Magyar szabálysértési jog kodifikációja az európai uniós csatlakozás tükrében, Magyar Közigazgatás, 1999. 4, 198-202.; Berta Krisztina- Mészáros József, Ij., 169.

¹⁷³ Ústava Slovenskej Republiky 460/1992 Zb.z 1. septembra 1992 Čl.46-50.

¹⁷⁴ Ústava Slovenskej Republiky 460/1992 Zb.z 1. septembra 1992 Čl.127. (1)

A szlovák szabálysértési törvény négy részből áll: az általános rendelkezésekből, különös részi tényállásokból, a szabálysértési eljárásból és a közös és átmeneti rendelkezésekből. A magyar szabályozástól eltérően alapvető, általánosan alkalmazandó jogelveket tartalmazó fejezettel nem rendelkezik. A törvényi fogalom meghatározás szerint szabálysértésnek az a közösség érdekeit sértő vagy veszélyeztető jogellenes magatartás minősül, amelyet a szabálysértési vagy más törvény szabálysértésként büntetni rendel, és amely nem minősül közigazgatási szabálysértésnek vagy bűncselekménynek.¹⁷⁵

A szlovák jogban tehát a magyar szabályokhoz hasonlóan csak törvény statuálhat szabálysértést, de a - a hazai szabályozástól eltérően - a szabálysértéseket egyértelműen a közigazgatási jogban helyezi el. Erre a szabálysértés fogalmi elemein kívül az alábbiak is utalnak. A különös rész a közlekedési szabálysértéseken túl főként igazgatásellenes és a társadalmi együttélés szabályait sértő vagy veszélyeztető tényállásokból áll, igaz azonban, hogy néhány kriminális jellegű magatartást is büntetni rendel.¹⁷⁶ A szabálysértési törvény „mögöttes joganyaga” a közigazgatási eljárásról szóló jogszabály. A szabálysértések elbírálása a közigazgatás szervezetrendszerében történik. Fő szabályként a körzeti hivatalok szervei járnak el, míg a rendőrség hatáskörébe a közlekedési szabálysértéseken túl az egyes közrend elleni és szélsőséges cselekmények tartoznak.¹⁷⁷ A szlovák szabálysértési törvény az elzárás büntetést nem ismeri. A szankciórendszerben a büntetések az alábbiak: a figyelmeztetés, a bírság, a tevékenységtől való eltiltás¹⁷⁸ és a dolog elkobzása. Az intézkedések körét a korlátozó intézkedések¹⁷⁹ és a lefoglalás jelentik. A pénzbírság és helyszíni bírság felső határát a törvény meghatározza, de a törvény az egyes szabálysértési tényállások esetén a speciális maximumokról külön rendelkezik.

A szabálysértésért való felelősség az elkövető szubjektív felelősségén alapul, melyek megállapításához elegendő a gondatlanság, kivéve, ha a törvény csak a szándékos elkövetést rendeli büntetni. A jogi személy kötelezettségszegéséért a jogi személy nevében eljáró vagy eljárásra jogosult személy, vagy ha a cselekményre utasítás alapján került sor, a cselekmény végrehajtására utasítást adó személy vonható felelősségre.¹⁸⁰

¹⁷⁵ Zákon O Priestupkoch 372/1990 Zb. 28. augusta 1990 2. §

¹⁷⁶ pl a tulajdon elleni szabálysértéseket. Zákon O Priestupkoch 372/1990 Zb. 28. augusta 1990 50.§

¹⁷⁷ Zákon O Priestupkoch 372/1990 Zb. 28. augusta 1990 51-52. §

¹⁷⁸ E büntetés lényege, hogy a munkaviszonyban vagy hasonló jogviszonyban, vagy engedélyköteles, illetve állami szerv beleegyezéséhez kötött tevékenységgel összefüggésben elkövetett szabálysértés esetén az elkövető legfeljebb öt évre eltiltható. (Zákon O Priestupkoch 14. §)

¹⁷⁹ Ez az intézkedés nyilvános helyek - különösen azok ahol alkohol árusítása történik, illetve sport, kulturális rendezvények helyszíne - látogatásának tilalmát jelenti. Alkalmazására alkoholizmussal kapcsolatos szabálysértés, közrend, a társadalmi együttélés rendje vagy tulajdon elleni szabálysértések esetében kerülhet sor. (Zákon O Priestupkoch 17.§ (1))

¹⁸⁰ Zákon O Priestupkoch 372/1990 Zb. 28. augusta 1990 3.§ és 6. §

A szabálysértések felderítésében és a szabálysértési eljárás lefolytatásában a közigazgatási szervek széles jogkörökkel rendelkeznek, az eljárás rendjét a törvény részletesen szabályozza. A közigazgatási hatóság első fokon szóbeli tárgyalást folytat le. A közigazgatási hatóság érdemi döntései ellen halasztó hatályú fellebbezésnek van helye. A fellebbezési eljárásban súlyosítási tilalom érvényesül.¹⁸¹ A szlovák szabálysértési eljárásban meghozott döntések ellen bírósági felülvizsgálatra nincs lehetőség. A fellebbezési eljárásról a szabálysértési törvény külön nem rendelkezik, arra a közigazgatási eljárásról szóló törvény rendelkezései az irányadóak. Ennek alapján a fellebbezést fő szabályként tizenöt napon belül kell benyújtani a döntést hozó hatóságnál, amely a döntését megváltoztathatja, ennek hiányában a fellebbezési hatóságnak felterjeszti. A fellebbezés elbírálására a legközelebbi felettes közigazgatási hatóság jogosult.¹⁸² Sajátos jogintézmény a fellebbezési eljáráson kívüli döntés felülvizsgálat. Ennek keretében a közigazgatási szerv jogerős döntését a felettes közigazgatási szerv saját hatáskörében vagy indítványra felülvizsgálhatja, amely során kasszációs és reformatórius jogkörrel rendelkezik.¹⁸³

Szlovákiában helyszíni bírságot a szabálysértés elbírálására hatáskörrel rendelkező közigazgatási hatóságok vagy az általuk kijelölt személyek szabhatnak ki.¹⁸⁴ Sajátos, a büntetőparancsnak megfelelő jogintézmény a hatósági meghagyási eljárás. Ennek alapján, ha a szabálysértés és annak elkövetője megállapítható és helyszíni bírságolásra nem került sor, úgy a hatósági meghagyás további intézkedés nélkül kiadható. Ellene a törvényes határidőn belül kifogás terjeszthető elő. Ebben az esetben a hatósági meghagyás hatályát veszti és a közigazgatási hatóság a rendes eljárást lefolytatja, kifogás hiányában a meghagyás végrehajthatóvá válik.¹⁸⁵

A szabálysértési határozatok végrehajtása meghatározott pénzösszeg felett az elkövető kérésére közhasznú munkával teljesíthető. A törvény meghatározza az egy óra munkavégzésnek megfelelő átváltoztatási kulcsot. A közhasznú munka egy évnél hosszabb tartamú nem lehet. Amennyiben az elkövető nem teljesíti a közhasznú munkát, a közigazgatási hatóság bírságok kiszabásával vagy más formában „bebiztosítja” a döntés végrehajtását. Lényeges, hogy meghatározott szabálysértések esetén a büntetés végrehajtható a szociális biztosítás, az anyagi szükséghelyzet vagy a gyermekgondozási segély juttatásaiból való lefoglalással is. E szabálysértések közül kiemelendők - a magyar jogban szintén

¹⁸¹ Zákon O Priestupkoch 372/1990 Zb. 28. augusta 1990 3. § és 74. § és 81-82. §

¹⁸² Zákon O Správnom Konaní 71/1967 Zb. z 29. júna 1967 53-58. §

¹⁸³ Zákon O Správnom Konaní 71/1967 Zb. z 29. júna 1967 65-68. §

¹⁸⁴ Zákon O Priestupkoch 372/1990 Zb. 28. augusta 1990 84. §

¹⁸⁵ Zákon O Priestupkoch 372/1990 Zb. 28. augusta 1990 87. §

neuralgikus terület, amelyet a III. fejezetben részletesen is vizsgálók majd - a gyermek nevelésének és oktatásának veszélyeztetésével, vagy a gyermek külön jogszabály szerinti tankötelezettsége elhanyagolásával elkövetett szabálysértések.¹⁸⁶

A szlovák szabálysértési jogban - a német és a francia joghoz képest - az ügyésznek kevésbé van meghatározó szerepe. Az ügyész a törvény által meghatározott mértékben törvényességi felügyeletet lát el. Ennek keretében ellenőrzést tart a közigazgatási szerveknél, természetes vagy jogi személyek kezdeményezése alapján megvizsgálja a döntéseiket és az általuk kiadott normatív előírásokat. A felügyelet az alábbi eszközökkel gyakorolható: ügyészi tiltakozás, ügyészi figyelmeztetés és javaslattétel bírósági eljárás megkezdésére a Polgári perrendtartásról szóló törvény alapján. Fontos azonban, hogy az ügyész nem felettes szerv, ezért nem adhat e szerveknek kötelező utasításokat, s a törvény megsértéséért sem szabhat ki szankciót.¹⁸⁷

Szintén a szlovák jog egyik sajátossága, hogy a - magyar jog szerinti igazságszolgáltatás elleni bűncselekmények körébe tartozó - hamis vád és hamis tanúzás egyes eseteit szabálysértésként rendeli büntetni. Eszerint szabálysértést követ el, aki közigazgatási eljárásban szándékosan hamis vagy hiányos tanúvallomást tesz, illetve aki hamis, hiányos magyarázatot ad a szabálysértés felderítésére jogosult szervnek, továbbá államigazgatási, illetve önkormányzati hatósággal hamis adatokat közöl.¹⁸⁸ Szintén szabálysértést követ el, aki hamis állítások alapján másokat szabálysértés vagy más durva magatartás elkövetésével vádol.¹⁸⁹

5 A Magyar Alkotmánybíróság szabálysértési jogot érintő döntéseinek vázlatos áttekintése

Az Alkotmánybíróság döntései kezdettől fogva fejlesztően hatottak a szabálysértési jog alakulására. A szabálysértési jog csak látszólag szűk jogterület, az azt érintő Alkotmánybírósági határozatok száma is csak első ránézésre tűnik csekélynek, ezért csak a legfontosabb határozatok érintésére szorítkozhatok. Ennek keretében a testület kezdeti döntéseitől napjainkig áttekintem a szabálysértéseket érintő határozatait, de nem időrendi sorrendben, hanem az azokban lefektetett jogelvek és eseti döntések által adott zsinórmértékeket követve, különös tekintettel arra, hogy ezek a jogelvek az Emberi Jogok

¹⁸⁶ Zákon O Priestupkoch 372/1990 Zb. 28. augusta 1990 88. §

¹⁸⁷ Jozef Čentés, A Szlovák Köztársaság ügyészsége – alkotmányos helyzet és törvényi szabályozás, Pro Futuro (2013) No. 1, 89-100.

¹⁸⁸ Zákon O Priestupkoch 372/1990 Zb. 28. augusta 1990 21. § (1) f)

¹⁸⁹ Zákon O Priestupkoch 372/1990 Zb. 28. augusta 1990 49. § (1) d)

Európai Bírósága azonos tárgykörben született jogelveivel és elvi megállapításokkal összhangban állnak-e.

Ennek alapján tehát vizsgálom az Alkotmánybíróságnak a

- a személyes szabadsághoz és biztonsághoz való jogot,
- a tisztességes eljáráshoz és annak immanens részeit alkotó jogokat,
- a szabálysértési jog jogrendszerbeli elhelyezkedését,
- a szabálysértési szankciók és a közigazgatás egyéb szankcióinak viszonyát és
- az önkormányzati rendeletalkotást

érintő legfontosabb határozatait.

13/2013 (VI. 17.) AB határozat

Aki ma az Alkotmánybíróság eddigi döntéseinek, kimunkált jogelveinek vizsgálatára vállalkozik, nem teheti meg, hogy a testületnek erről a fontos, mérföldkőnek számító határozatáról ne tegyen említést. Az Alaptörvény negyedik módosítása ugyanis a záró és vegyes rendelkezések 5. pontját akként állapította meg, hogy az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. Az Alkotmánybíróság ezzel a határozatával a korábbi Alkotmányon alapuló határozatai és az azokban kifejtett elvi jellegű megállapítások újabb - természetesen a szabálysértéseket is érintő - ügyekben történő felhasználásának lehetőséget teremtette meg.

5.1 Szabadsághoz és biztonsághoz való jog

Ezt a jogot az Alaptörvény IV. cikke deklarálja.

A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) az elzárás alkalmazását önálló büntetésként a törvényben meghatározott szabálysértések elkövetése esetén, a meg nem fizetett pénzbírság, helyszíni bírság vagy a nem teljesített közérdekű munka helyébe lépő elzárás esetében teszi lehetővé. Az elzárásra - az Egyezményben foglaltaknak megfelelően és a Szabs. tv. szabályai szerint - csak az illetékes bíróság döntése alapján kerülhet sor. Szabálysértési őrizet esetén az eljárás alá vont személyt 72 órán belül bíróság elé kell állítani, a szabálysértési őrizet meghosszabbításáról bíróság jogosult dönteni.

A szabálysértési elzárás egyes kérdéseit az Alkotmánybíróság számos döntésében vizsgálta és rendezte. Ezeket lentebb részletesen is elemzem, itt csak néhányat emelek ki. A testület a 63/1997. (XII. 12.) számú határozatában alkotmányellenesnek ítélte a határozat meghozatalakor hatályos szabálysértési törvénynek azt a rendelkezését, amely szerint a pénzbírságot meg nem fizetése esetén elzárásra kell átváltoztatni, mivel az akkori szabályok szerint nem a bíróság, hanem igazgatási szerv volt jogosult a feltételes szabadságelvonásra. Kiemelendő, hogy az Alkotmánybíróság szabálysértési jogot érintő döntéseinek lényege szerint, bármilyen szabadságelvonás tárgyában kizárólag csak a bíróság jogosult dönteni. A Bíróság is azonos döntésre jutott az általam korábban, a 3.1 pontban példaként említett Klass Németország elleni és az Aquilina Málta elleni ügyekben, de ezt a jogelvet deklarálja az Egyezmény is az 5. cikk 1. a) pontjában. A testület a 3/2007. (II. 13.) számú határozatában a szabálysértési őrizet elrendelése elleni hatékony jogorvoslat hiányát állapította meg, majd az 1/2008. (I. 11.) AB határozat a szabálysértési törvénynek azt a rendelkezését semmisítette meg, amely lehetővé tette, hogy az elzárásra átváltoztatásról a bíróság az elkövető meghallgatása nélkül hozzon döntést. Fontos döntése még az Alkotmánybíróságnak a fiatalkorúakkal szemben alkalmazható szabálysértési elzárás alkalmazhatósága tárgyában meghozott 3142/2013. (VII. 16.) AB határozat, amelynek részletesebb elemzésének elvégzését nem itt, hanem a III. fejezet 2.1 pontjában tartom célszerűbbnek elvégezni.

5.2 A tisztességes eljáráshoz való jog

Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) szakasza az Egyezménnyel egyezően rendelkezik a tisztességes eljáráshoz és annak részét képező jogokról.

Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljárásról kialakított álláspontját - többek között - a 6/1998. (III. 11) és az 1/2008. (I. 11.) számú határozataiban fejtette ki. Ennek lényege, hogy a tisztességes eljárás olyan minőség, amelynek érvényesülését az eljárás egészének és körülményeinek figyelembe vételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog olyan abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.

5.2.1 A bírósághoz fordulás jogát érintő döntések

A Szabs. tv. a bírósághoz forduláshoz való jog tárgyában - csak a főbb garanciális szabályokat kiemelve - akként rendelkezik, hogy a szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés miatt első fokon a járásbíró jár el. Szabálysértési elzárást csak bíróság szabhat ki. A

pénzbírságot és a közérdekű munka büntetést nem teljesítése esetén a bíróság változtatja át elzárásra. A szabálysértési hatóság, valamint a bíróság határozata és intézkedése ellen, valamint intézkedésének elmulasztása miatt jogorvoslatnak van helye. A szabálysértési hatóság határozata ellen benyújtott kifogást a járásbíróság, az első fokú bíróság végzése ellen benyújtott fellebbezést másodfokon a törvényszék tanácsulésen bírálja el.

Ennek a jogelvnek az érvényesülése a szabálysértési jog rendszerváltást követő alakulását alapvetően meghatározta. Az Alkotmánybíróság több határozatában részletesen vizsgálta akkor is, amikor az Sztv. rendelkezései alapján ez a jog már általánosan biztosított volt. E jogosultság biztosításának szabályozása - ahogy azt *Nagy Marianna* tömören megfogalmazta - azért okozott nehézséget, mert a jogalkotónak össze kellett egyeztetnie az alapvető eljárási garanciák biztosítását az eljárás gyorsaságával és olcsóságával.¹⁹⁰

32/1990 (XII. 22.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság az államigazgatási eljárásról szóló törvény vonatkozó felhatalmazó rendelkezését és a bíróság által felülvizsgálható államigazgatási határozatokról szóló 63/1981. (XII. 5.) MT rendeletet alkotmányellenesnek minősítette és pro futuro hatállyal megsemmisítette. Ez a rendelet tételesen meghatározott államigazgatási határozatok esetében tette lehetővé a bírósági felülvizsgálatot. Az időközben módosult Alkotmány azonban általánossá tette a bíróságok közigazgatási határozatok törvényességi ellenőrzésére vonatkozó jogát. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról szóló 1991. évi XXVI. törvény mégis - az Alkotmánybíróság határozatával ellentétesen - csak az Áe. hatálya alá tartozó közigazgatási ügyekre terjesztette ki a bírósági felülvizsgálatot. A törvény indokolása kifejezetten szolt is arról, hogy a később megalkotásra kerülő, a szabálysértési határozatok bírósági felülvizsgálatáról szóló jogszabálynak kell majd döntenie arról, hogy ez a feladat a közigazgatási bíráskodás körébe tartozzon-e. Ennek a törvénynek a megalkotására végül nem került sor.

63/1997. (XII. 12.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság határozata szerint az Alkotmány 50. § (2) és az 57. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek megfelelően a közigazgatás-ellenes és a kriminális szabálysértések miatt kiszabott büntetések esetében is biztosítani kell a bírósághoz fordulás jogát. A testület álláspontja szerint az előbbieket esetében a közigazgatási határozatok bírósági

¹⁹⁰ Nagy Marianna: A közigazgatási jogi szankciórendszer. Osiris, Budapest 2000, 80.

felülvizsgálatának szabályai szerint, míg a kriminális cselekmények esetében a vétkeességi eljárás szabályai szerint indokolt ezt a jogot biztosítani azzal, hogy e cselekmények esetében sem alkotmányellenes a közigazgatási hatóság általi elbírálás, de a teljes körű, érdemi bírósági felülvizsgálat biztosítása semmiképpen nem mellőzhető.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a szabálysértési jogban a pénzbírság - annak elzárásra történő átváltoztathatóságára tekintettel - feltételes szabadságelvonás. Az Alkotmány 55. § (1) bekezdésébe ütközését a testület azért állapította meg, mivel nem találta elegendőnek, hogy az elzárásra átváltoztatás esetén csak a törvényességi felülvizsgálat volt biztosított. A testület szerint az elzárásra átváltoztatás tárgyában is a bíróság feladata az érdemi, jog-és ténykérdésre kiterjedő döntéshozatal. Az alkotmánybírók közül nem értett egyet ezzel *Ádám Antal*, aki szerint az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott bírósághoz fordulás jogából nem vezethető le, hogy szabadságelvonással járó szankciót csak bíróság szabhat ki. A bírósághoz fordulás jogával kapcsolatban akként vélekedett, hogy a szabálysértési határozatok - mint a tágabb értelemben vett közigazgatási határozatok - vonatkozásában is a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának a szabályai alkalmazandók. *Tersztyánszky Ödön* különvéleménye szerint, az elzárásra átváltoztatás tekintetében nem állt fenn alkotmányellenes állapot, míg *Sólyom, Németh és Lábady* alkotmánybírák párhuzamos indokolásukban úgy vélték, hogy az Alkotmány személyi szabadsághoz és biztonsághoz való 55. § (1) bekezdésében meghatározott jogából levezethető az a tétel, hogy szabadságvesztés csak bírói ítélet által szabható ki.

A bírósághoz fordulás joga mikénti biztosításának kérdésében hozott 63/1997. (XII. 12.) AB határozatban foglalt többségi véleménnyel a jogirodalomban számos szerző nem értett egyet. *Máthé Gábor* a szervezeti és eljárásjogi kérdések összemosása miatt bírálta a többségi véleményt¹⁹¹, míg *Kántás Péter* szerint a szabálysértések között nem húzható szigorú határvonal minőségi alapon, mivel a különbség mennyiségi jellegű, ezért a többségi véleményben írt kategorizálást nem tartotta alkalmazandónak¹⁹². *Nagy Marianna* álláspontja szerint, a bírósághoz fordulás jogát tekintve az akkori tételes jogi helyzet, az 1968. évi I. törvény, illetve az Áe. viszonya alapján csak az Alkotmány 50. § (2) bekezdése lett volna alkalmazható.¹⁹³ A többségi véleménnyel nem, azonban *Sólyom László* párhuzamos indokolásában foglaltakkal értett egyet *Árva Zsuzsanna*, aki szerint a szabálysértési ügyekben hozott határozatok nem közigazgatási határozatok, ezért az Alkotmány 50. § (2) bekezdése

¹⁹¹ Máthé Gábor, Közigazgatási büntetőjog vagy „Janus-arcú” büntetőjog? Magyar Közigazgatás 2001. 6. 321-330.

¹⁹² Kántás Péter, Egy alkotmánybírói határozat margójára. Belügyi Szemle 1998. 6. 88-97.

¹⁹³ Nagy Marianna, Ij., 190., 83.

szerinti bírósági felülvizsgálat szabályai nem terjeszthetők ki rájuk, a felülvizsgálat alapját csak az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglaltak képezhették volna.¹⁹⁴

A szabálysértési határozatok a lentebb részletesen kifejtett véleményem szerint a hatályos jogi környezetre tekintettel közigazgatási határozatok voltak, emiatt az Alkotmány 50. (2) bekezdése alapján lett volna indokolt biztosítani a bírósági felülvizsgálatot. Ugyanakkor Sólyom László álláspontjával egyetértve a többségi vélemény szerint javasolt kétirányú felülvizsgálat a gyakorlatban nem lett volna kivitelezhető az úszóhatáros cselekményekre tekintettel.

29/2000. (X. 11.) AB határozat

A határozat az Sztv.-nek azt a rendelkezését semmisítette meg, amely szerint a törvényt a hatályba lépését követően elkövetett szabálysértésekre kellett alkalmazni. Ezzel ugyanis - lényegében - az elévülési időn belül előállhatott volna olyan helyzet, hogy az Sztv. hatályba lépése előtt elkövetett, de a hatályba lépést követően elbírált ügyekben sem lett volna biztosított a bírósághoz fordulás joga. A testület szerint ésszerű indok nélküli, önkényes megkülönböztetést jelentett a bírósági jogorvoslatnak az elkövetés idejéhez, mint anyagi jogi tényhez kötése. Alkotmányos követelményként mondta ki, hogy a szabálysértés elkövetésének időpontjától függetlenül biztosítani szükséges a bírósági felülvizsgálat jogát az arra jogosultaknak.

5.2.2 A bíróság pártatlanságához való jog

67/1995. (XII. 12.) AB határozat

A pártatlan bírósághoz való jog intézményes biztosítékát a szabálysértési jogban (is) a Szabs. tv.-nek a bírák kizárására vonatkozó szabályai biztosítják. A szabálysértési hatóság, mint közigazgatási hatóság, a végrehajtó hatalomtól nem független szerv, annak tagjai a bírói függetlenséggel azonos pártatlansági kritériumoknak nem felelnek meg, ilyen követelmény nincs is velük szemben. Ezt egyébként a Bíróság a 3.2.2) pontban vizsgálta Szlovákia elleni ügyekben kifejezetten rögzítette is. A szabálysértési ügyben eljáró bíró (kijelölt bírósági titkár) tekintetében a pártatlan bírósághoz való jog követelményének azonban természetesen érvényesülnie kell. A bíróság tárgyalás nélküli eljárásban hozott határozata a büntetőeljárás büntetőparancs logikájára épül, emiatt a pártatlan bírósághoz való jog a szabálysértési eljárásra is érvényes.

¹⁹⁴ Árva Zsuzsanna, Fejezetek a közigazgatási büntetőbíráskodás elméletörténete köréből. Debreceni Egyetem, 2008, 232.

Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában úgy foglalt állást, hogy a pártatlan bírósághoz való alkotmányos alapjog az eljárás alá vont személy iránti előítélet-mentesség és elfogulatlanság követelményét támasztja a bírósággal szemben. Ez egyrészt magával a bíróval, a bíró magatartásával, hozzáállásával szembeni elvárás, másrészt az eljárás szabályozásával kapcsolatos objektív követelmény: elkerülendő az olyan helyzetet, amely jogos kétséget kelt a bíró pártatlansága tekintetében. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárás törvény tárgyalás mellőzés jogintézményének (büntetőparancs) a vizsgálata során azt az álláspontot képviselte, hogy nem sérti a pártatlan bírósághoz való alkotmányos jogot az, hogy az iratok alapján döntést hozó bíró folytatja le az I. fokú eljárást tárgyalás tartása esetén. Álláspontja szerint az igazságszolgáltatás (akkori) állapotára tekintettel az ügyek ésszerű időn belüli elbírálása, mint rivalizáló követelmény javára engedményt kell tenni. Sajnálatos - ahogy Bárd Károly is rámutat erre -, hogy az Alkotmánybíróság úgy fogalmaz, hogy a pártatlan bírósághoz való alkotmányos alapjog *aggálymentes biztosítékát nyilvánvalóan az jelentené*, ha a törvény kizárná a büntetőparancs kibocsátóját a kifogás alapján folytatott eljárásból. Véleménye szerint - amellyel álláspontom szerint egyet kell érteni - „az olyan bíró, akinek pártatlansága nem aggálymentes, az nem pártatlan”.¹⁹⁵

5.2.3 Jogorvoslati jogot érintő döntések

Ahogy az Emberi Jogok Európai Bírósága - különösen a 3.4 pontban elemzett - jogelvi vonatkozásában is láttuk, jogállami jelentősége van annak, hogy a hatékony jogorvoslat biztosított legyen. Nézzük meg ennek tükrében a Magyar Alkotmánybíróság erre vonatkozó és a szabálysértési jogot érintő döntéseit. A jogorvoslathoz való jogot a Szabs. tv. az alapvető rendelkezések között rögzíti. A jogorvoslat biztosított a szabálysértési hatóság határozata, a bíróság végzése ellen, valamint a szabálysértési hatóság és bíróság egyéb intézkedése, illetve intézkedésének elmulasztása miatt. A jogorvoslatra jogosult a jogorvoslati jogáról írásban vagy a tárgyaláson szóban lemondhat. A Szabs. tv. által biztosított jogorvoslatok: a kifogás, a fellebbezés és a panasz. A szabálysértési hatóság büntetést vagy intézkedést megállapító határozata ellen kifogásnak, egyéb határozata vagy intézkedése, illetve annak elmulasztása esetén panasznak, míg a bíróság végzése ellen fellebbezésnek van helye.

A jogorvoslathoz való jog vonatkozásában az Alkotmánybíróság számos - nem a szabálysértési joggal összefüggésben született - határozatában meghatározta ennek az

¹⁹⁵ Bárd Károly, Ij., 9., 142.

alkotmányos jognak a lényegét, amelyekre több, a „szabálysértési jogágot” érintő döntésében is hivatkozott.¹⁹⁶

3/2007 (II.13.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességét állapította meg e határozatában azért, mert az Sztv. a szabálysértési őrizet szabályozásakor nem biztosította a jogorvoslathoz való jogot. Az Alkotmánybíróság nem tekintette indokolhatónak azt, hogy a közigazgatási és más hatósági döntés ellen is biztosítható jogorvoslat a szabálysértési őrizettel szemben, annak elrendelésekor nem vehető igénybe. Megjegyzendő, hogy a mulasztás orvoslására 2007. december 31. napjáig tűzött határidőt, azonban a szabálysértési őrizettel szembeni jogorvoslat első fokon történő biztosítását - jogállami szempontból nehezen érthetően - csak a Szabs. tv. tette lehetővé.

1/2008 (I. 11.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában - egyebek mellett - azt vizsgálta, hogy ellentétes-e a jogorvoslathoz való jog követelményével az, hogy Sztv. az elzárásra átváltoztatás tárgyában hozott döntés ellen nem biztosít jogorvoslatot.

Az Alkotmánybíróság hivatkozott a korábbi, 1636/D/1991. AB határozatában tett megállapítására, amely szerint nem azonosak az alkotmányossági követelmények az érdemi, ügydöntő vagy a fél helyzetét, jogait lényegesen befolyásoló bírósági döntések, illetőleg a nem ilyen bírósági döntések elleni jogorvoslati formával szemben. A nem érdemi, nem ügydöntő döntések tekintetében a külön fellebbezésnek, mint a jogorvoslat egyik formájának a kizárása nem feltétlenül alkotmányellenes. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság - álláspontom szerint helyesen - úgy ítélte meg, hogy mivel a szabálysértési alapjárás keretében az érdemi határozattal szemben biztosított a jogorvoslathoz való alkotmányos alapjog, illetve az olyan garanciális szabályok megléte miatt, mint az átváltoztatás előtti meghallgatás és az átváltoztatáskor észlelt törvénysértés esetén az ügydöntő határozat bíróság általi hatályon kívül helyezés lehetősége - nem indokolt a végrehajtási eljárás során a járulékos jellegű átváltoztatás ellen még további jogorvoslatnak a biztosítása.

¹⁹⁶ Többek között az alábbi határozatokban: 5/1992 (I. 30.) AB határozat, 22/1995 (III. 31.) AB határozat/23/1998 (VI. 9.) AB határozat, 49/1998 (XI. 27.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a szabálysértési eljárás keretében a kifogást elbíráló végzés ellen előterjeszhető tárgyalás tartása iránti kérelem tartalmilag jogorvoslatnak tekinthető.

86/2009 (IX. 24.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság az Sztv.-ben a jogorvoslati jog hiányát állapította meg az eljárás felelősségre vonás mellőzésével történő megszüntetése, illetve a szabálysértési hatóság által kiszabott rendbírság esetén.

Az előbbi esetben azért, mert a felelősségre vonás mellőzése esetén is megállapításra került a szabálysértési felelősség, így a jogorvoslati jog biztosítása is nélkülözhetetlen.

Az utóbbi esetben az Alkotmánybíróság azért állapította meg a jogorvoslati jog hiányát, mert az Sztv. - akkor hatályos - eltérő szabályokat alkalmazott azzal, hogy míg a szabálysértési hatóság által kiszabott rendbírság ellen nem biztosítottak jogorvoslatot, addig a bíróság által kiszabott ellen igen. A testület utalt a korábbi határozataiban¹⁹⁷ foglaltakra és kifejtette, hogy a polgári perrendtartás szerinti tárgyaláson kiszabható pénzbírsághoz hasonlóan a rendbírság kiszabásáról szóló határozat nem ügyviteli, hanem érdemi döntés, amellyel szemben a jogorvoslatot a szabálysértési eljárás vizsgált szakaszában is biztosítani kell.

5.2.4 Az ártatlanság véelmét érintő döntések

A Szabs. tv. az alapvető rendelkezésekről szóló fejezetében rögzíti a jogelvet, amely szerint senki sem tekinthető szabálysértés elkövetésében felelősnek mindaddig, amíg szabálysértési felelősségét a szabálysértési hatóság vagy a bíróság jogerős határozata nem állapította meg. A szabálysértési felelősség bizonyítása a szabálysértési hatóságot terheli és ártatlansága bizonyítására senki nem kötelezhető.

Az ártatlanság véelme hagyományosan büntetőjogi, büntető eljárásjogi alapelv. A szakirodalomban megoszlanak a vélemények arról, hogy a jogelv kizárólag a büntetőjog, büntető eljárásjog sajátja-e vagy, mint alkotmányos alapelv kiterjesztendő más jogágakra is.¹⁹⁸ Az Emberi Jogok Európai Bírósága az Egyezmény 6. cikk 2. pontjában deklarált ártatlanság véelmének elve vonatkozásában - ahogyan ez már a 3.2.3 pontban látható volt - kimondta, hogy ez a jogelv a tisztességes eljáráshoz való jog része és nemcsak

¹⁹⁷ többek között 22/1995 (III. 31.) AB határozat

¹⁹⁸ Az utóbbira említhető példaként: Szikinger István, Az ártatlanság véelme – alkotmányos alapelv! Belügyi Szemle (1989) No. 3. 8-17. és Blummann László, Az ártatlanság véelme – a büntetőjogon kívül is? Bírák lapja (1996) No. 1-2. 71-88. Az utóbbi szerző szerint a jogelv a büntetőjog számára fenntartandó, de szervezeti és eljárási keretektől függetlenül kiterjesztendő minden büntetőjogi értékelésre.

büntetőügyekben, hanem más eljárásokban is alkalmazandó. A jogelv alkalmazhatósági körének kérdése az Alkotmánybíróság ítéleteiben is felmerült. A testület már a korai, *41/1991 (VII.3.) AB* számú határozatában a kiterjesztő értelmezés mellett foglalt állást annak rögzítésével, hogy bár a jogelv büntetőjogi, mégis alkalmazandó olyan egyéb eljárásokban, ahol az eljárás alá vont ügyfél önmagát bűncselekmény elkövetésével vádolná. Hasonló álláspontot képviselt az Alkotmánybíróság a *60/1994 (XII. 24.) AB* és a *30/2014 (XI. 30.) AB* határozatban is.¹⁹⁹ A testület több határozatában elvi jelleggel rögzítette azt is, hogy a jogelv azt a jogsérelmet hivatott megakadályozni, amelyet - törvénynek megfelelően lefolytatott eljárás során - megállapított felelősség hiányában alkalmazott és utóbb reparáció nélkül maradt joghátrányok okozhatnak. Az alkotmányos védelem e kiterjesztése azonban nem lehet sem korlátlan, sem feltétlen, illetve az egyéb eljárásokat szabályozó jogszabályok körében nem érvényesül általános jelleggel.²⁰⁰

1284/B/1990. AB határozat

Az Alkotmánybíróság ebben a korai döntésében a szabálysértési jogot illetően még nem foglalt egyértelműen állást a fenti kérdésben, de a határozatból mégis kiolvasható az, hogy a testület ebben a döntésében a jogelvet büntetőjogi elvnek tekintette és a szabálysértési jogban nem tartotta általánosan alkalmazandónak.

63/1997 (XII. 12.) AB határozat

Az ártatlanság véelme elvének a szabálysértési jogra történő kiterjesztése mellett már jóval egyértelműbben foglalt állást az Alkotmánybíróság ebben a határozatában azzal, hogy azt - jóllehet az büntetőjogi elv - az egyéb (különösen kriminális jellegű) eljárásokban, így a szabálysértési eljárásban is alkalmazhatónak tekintette. A testület egyébként ezt a kiterjesztő értelmezést későbbi²⁰¹ határozataiban is konzekvensen megerősítette.

3/1998 (II. 11.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában - többek között - azt vizsgálta, hogy a vezetői engedélynek a szabálysértési vagy büntetőeljárás megindulásakor történő kötelező visszavonása az ártatlanság véelmének elvébe ütközött-e. A testület kimondta, hogy a jogelv érvényesülése nem jelenti azt, hogy a hatóságok - a büntetőeljárásban szabályozott és kellő garanciákkal övezett kényszerintézkedésekhez hasonlóan - ne alkalmazhatnának bizonyos

¹⁹⁹ Ezekén kívül: 26/B/1998. AB határozat, 41/1991 (VII. 3.) AB határozat, 63/1997 (XII.11.) AB határozat, 39/1997 (VII.1.) AB határozat

²⁰⁰ 26/B/1998. AB határozat

²⁰¹ Így a 38/2012 (XI.14.) AB határozatban is

alapjogot korlátozó intézkedéseket. A vezetői engedély visszavonásának alkalmazásához is számos garanciát rendelt a jogalkotó, ezért a testület az alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó indítványokat elutasította.

5.2.5 Az önvádra kötelezés tilalma

Az Alaptörvény kifejezetten nem, a Szabs. tv. azonban az alapvető rendelkezésekről szóló fejezetében rögzíti, hogy senki sem tekinthető szabálysértés elkövetésében felelősnek mindaddig, amíg szabálysértési felelősségét a szabálysértési hatóság vagy a bíróság jogerős határozata nem állapította meg. Az eljárás alá vont személyt meghallgatása megkezdésekor erre a jogára kifejezetten figyelmeztetni kell.

41/1991. (VII. 3.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában akként foglalt állást, hogy az önvádra kötelezés tilalma, mint büntetőjogi elv olyan egyéb eljárásokban is alkalmazandó, mint a devizahatósági eljárás, ahol az eljárás alá vont ügyfél vallomástételre kötelezése esetén önmagát bűncselekménnyel vádolná. Itt jegyzem meg, hogy Emberi Jogok Európai Bírósága e jogelv vonatkozásában a Saunders Egyesült Királyság elleni ügyben szintén rámutatott arra, hogy az nem korlátozható csupán a bűncselekményre vonatkozó vallomásokra vagy azokra az észrevételekre, amelyek a vádlottat közvetlenül gyanúba keverik, mivel még egy semleges tanúvallomás is alkalmazható a vád alátámasztására. Ahogyan erre a 3.2.4 pontban a Serves Franciaország elleni ügy vonatkozásában már kitértem, a Bíróság szerint az önvádra kötelezés tilalmának a lényege, hogy megvédje a "megvádolt személyeket" attól, hogy a hatóságok visszaélészerűen kényszeríthessék őket, és elkerülhetők legyenek a visszaélések az igazságszolgáltatás során, valamint hogy teljesüljenek a 6. cikk célkitűzései.

5.2.6 A védekezéshez való jog

A Szabs. törvény az alapvető rendelkezésekről szóló fejezetében rögzíti az eljárás alá vont személyt megillető védekezéshez való jogot is, amelyet részére a szabálysértési hatóság és a bíróság biztosítani köteles.

A Szabs. tv. a kötelező védelem eseteire vonatkozó taxatív felsorolást sem tartalmaz. A törvény a kötelező ügyvédi képviselést csak a szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés miatt őrizetbe vett személyek gyorsított bírósági eljárás lefolytatása céljából történő bíróság elé állítása esetére írja elő. A védőnek a büntetőeljárás törvény szerinti

jogállásához képest lényeges különbség, hogy amíg a büntetőeljárás során a védő önálló, a terhelttől független jogosítványokkal rendelkezik, addig a Szabs. tv az eljárás alá vont személlyel megegyező jogokat biztosít a védő részére.

Az Alkotmánybíróság a védelemhez való joggal, a védőnek a büntetőeljárásban betöltött szerepével kapcsolatos álláspontját számos határozatában rögzítette.²⁰² A védelemhez való jogot a szabálysértési tényállás tisztázásával összefüggésben az alábbi határozatában is vizsgálta.

1/2008 (I. 11.) AB határozat

A testület ebben a határozatában utalt a korai 25/1991 (V. 18.) számú határozatában foglalt tételre, hogy a védelemhez való jog alkotmányos büntetőeljárási alapelve az eljárás egész menetében számtalan részletszabályban ölt testet. A védelemhez való jog a büntetőeljárás alá vont személy azon jogaiban, a hatóságok azon kötelezettségeiben realizálódik, amelyek biztosítják, hogy a vele szemben érvényesített büntetőjogi igényt megismerje, arról álláspontját kifejtthesse, az igénnyel szembeni érveit felhozassa, a hatóságok tevékenységével kapcsolatos észrevételeit és indítványait előterjeszthesse, továbbá védő segítségét vehesse igénybe. Az Alkotmánybíróságnak ezek az elvi megállapításai tükröződnek vissza például az Emberi Jogok Európai Bíróságának a korábban a 3.3 pontban már elemzett Vyerentsov Ukrajna elleni ügyéből is, amely szerint ennek a jogelvnek a megsértése azért volt megállapítható, mert a szabálysértési jegyzőkönyv felvétele és az elsőfokú bíróság döntése között csak néhány óra telt el, ezért a kérelmezőnek nem volt lehetősége arra, hogy az ellene felhozott vádat felmérje, védelmét előkészítse. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra a körülményre is, hogy a védelemhez való jog érvényesülése a szabálysértési eljárásban is számos részletszabályban ölt testet, de ez a jog a büntető- és a szabálysértési eljárás különbözőségére tekintettel nem azonos módon és ebből következően eltérő mérce alapján ítéltető meg.

5.2.7 Büntetés kiszabásának tilalma törvényi rendelkezés nélkül

A nullum crimen et nulla poena sine lege elveket a Szabs. tv. 1. § (1) és a 2. § (5)-(6) bekezdései is rögzítik.

²⁰² 25/1991. (V. 18.) AB határozat, 1320/B/1993. AB határozat, 6/1998. (III. 11.) AB határozat, 33/2001. (VII. 11.) AB határozat, 41/2003. (VII. 2.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat, 17/2005. (IV. 28.) AB határozat 2/2007. (I. 24.) AB határozat, 11/2007. (III. 7.) AB határozat, 8/2013. (III. 1.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság több határozatában²⁰³ kimondta, hogy a *nullum crimen* és *nulla poena sine lege* elvét a büntetőjogi legalitás alkotmányos elve alapján értelmezi. Az alkotmányos jogállamok összehasonlító vizsgálatát követően megállapította, hogy ezek nem egyszerűen azt jelentik, hogy a bűncselekményt törvényben kell tiltani, és törvényben kell büntetéssel fenyegetni, hanem általában azt követelik meg, hogy a büntetőjogi felelősségre vonásnak, az elítélésnek és megbüntetésnek kell törvényesnek, illetve törvényen alapulónak lennie. Az egyénnek arról a jogáról van szó, hogy csak törvényesen ítéljék el (nyilvánítsák bűnössé) és büntetését is törvényesen szabják ki (sújtsák büntetéssel). Ezek a jogelvek alkotmányos alapelvek, amelyeknek számos büntetőjogi szabály adja meg a jogszerű tartalmát.

Az Alkotmánybíróság a 38/2012 (XI. 14.) számú határozatában kimondta, hogy a *nullum crimen sine lege* elve a szabálysértési jogban is irányadó, mint ahogy irányadó az elbíráláskori enyhébb szabály alkalmazásának a követelménye is.

5.3 A szabálysértési jog jogrendszerbeli elhelyezését érintő döntések

A szabálysértési jog történetének eddigi három kódexe a szabálysértési jogot a jogrendszeren belül más-más helyen helyezte el. Az Alkotmánybíróság a 31/2015 (XI.18.) számú határozatában *expressis verbis* rámutatott, hogy a szabálysértési jog jogrendszerben elfoglalt helyének meghatározása azért különös jelentőségű, mert irányt mutat az Alkotmánybíróság számára tekintetben, hogy valamely szabálysértési rendelkezés alkotmányossági vizsgálata során mennyiben alkalmazandók az alkotmányos büntetőjogból, azaz a büntetőjog alaptörvényi garanciáiból származó követelmények.

A szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény a szabálysértéseket a társadalomra csekély fokban veszélyes, jogellenes, az államigazgatási szervek munkáját akadályozó, a társadalmi együttélés szabályait sértő cselekményekként határozta meg. Az *Sztv.* a formális fogalom-meghatározáson túl preambulumban a szabálysértéseket a társadalmi együttélési normákat enyhébb fokban sértő vagy veszélyeztető tevékenységként vagy mulasztásként határozta meg, amelyek akadályozzák vagy zavarják a közigazgatás működését, illetve meghatározott tevékenység vagy foglalkozás gyakorlására vonatkozó jogszabályokba ütköznek. A *Szabs. tv.* formálisan szintén meghatározza a szabálysértés fogalmát, a preambulumban azonban már kifejezetten *kriminális* cselekménynek minősíti azokat.

²⁰³ 11/1992 (III.5) AB határozat, 35/1999 (XI.26.) AB határozat

5.3.1 Az 1990-től az Sztv. hatályba lépéséig terjedő időszakban született Alkotmánybírósági határozatok

1284/B/1990. AB határozat

Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában az „elkövető” megnevezése alkotmányellenességének hiányát állapította meg.

A határozatban az Alkotmánybíróság a szabálysértési jog államigazgatási jellegét hangsúlyozta. Kifejtette, hogy a szabálysértési jog anyagi és eljárásjogában is különbözik a különleges garanciákkal rendelkező büntetőeljárástól. Rámutatott arra is, hogy a szabálysértési kódex alapvetően az államigazgatási jog felől közelít a szabálysértésekhez és az eljárást formailag államigazgatási eljárásnak minősítette. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor elismerte azt is, hogy a szabálysértési eljárás tartalmilag rokon a büntetőeljárással, de attól egyszerűbb, anyagi joga a büntetőjoghoz hasonló intézmény- és fogalomrendszert használ. A testület álláspontja szerint a bűncselekmények és a szabálysértések súlyukat, társadalomra veszélyességüket, továbbá szankciórendszerüket illetően nem állíthatók párhuzamba egymással. Nem mérhetők a szabálysértések ugyanolyan mércével, mint a bűncselekmények, illetve a büntetőeljárás során érvényesülő garanciális szabályok.

63/1997. (XII. 12.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Országgyűlés nem végezte el a szabálysértési jognak az Alkotmány vonatkozó rendelkezéseinek megfelelő újraszabályozását. Emellett megsemmisítette - többek között - a szabálysértési törvénynek a meg nem fizetett pénzbírság szabálysértési hatóság általi elzárásra átváltoztatására vonatkozó 18. §-át és az elzárásra átváltoztató határozata törvényességi felülvizsgálatára vonatkozó 71/A. §-át.

Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában a szabálysértést már „kétarcú” jogintézményként definiálta: egy részét ún. közigazgatás-ellenes cselekményként, másik részét pedig az emberi együttélés általános szabályait sértő magatartásként, ún. kriminális cselekményként. A szabálysértési büntetés a múltban elkövetett jogsértésre reagál, azt represszív módon szankcionálja. A határozatban a testület mégis úgy foglalt állást, hogy a szabálysértési hatóságok közigazgatási hatóságok, határozataik közigazgatási határozatnak minősülnek. Az Alkotmánybíróság a lentebb vizsgálatra kerülő „kétirányú” bírósághoz fordulás jogát a szabálysértési tényállás közigazgatás-ellenes vagy kriminális voltától tette volna függővé.

Az a határozathoz fűzött párhuzamos indokolásokból is kitűnik, hogy a testület tagjainak egy része ezzel a felosztással nem értett egyet. *Sólyom, Lábady és Németh* alkotmánybírók a szabálysértési ügyet nem tekintették államigazgatási ügynek. Érvelésük szerint a szabálysértési eljárás az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) hatálya alól kivett eljárás, a szabálysértési eljárások esetén a Legfelsőbb Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján sem beszélhetünk államigazgatási jogviszonyról. A szabálysértési kódexben szereplő közigazgatás-ellenes tényállásokat nem tartották a jogági elhelyezkedés szempontjából meghatározónak, mivel ilyen magatartásokat a büntetőjog is szankcionál, végül hivatkoztak arra is, hogy a Bíróságnak az ítélkezési gyakorlata szerint is a hazai szabálysértésnek minősülő cselekmények büntetőjogias karakterűek.

Az Alkotmánybírósági határozat meghozatalakor hatályos szabálysértési törvényből kiindulva a szabálysértési jog jogági elhelyezkedését illetően véleményem szerint a többségi álláspont fogadható el. Az 1968. évi I. törvény fentebb idézett preambuluma a szabálysértési eljárást lényegében államigazgatási eljárásnak tekintette. Az a körülmény, hogy az Áe. a szabálysértési eljárást a kivett eljárások között sorolta fel - a Legfelsőbb Bíróságnak a párhuzamos indokolásban hivatkozott elvi döntései is lényegében erre tekintettel nem minősítették a szabálysértési eljárást közigazgatási eljárásnak - még nem jelentheti azt, hogy a szabálysértési ügyek ne lettek volna közigazgatási ügyek. Egyetértve Nagy Marianna véleményével, álláspontom szerint is csupán jogpolitikai megfontolás eredménye volt, hogy az Áe. az állampolgársági és a szabálysértési ügyeket kivette a hatálya alól.²⁰⁴ A szabálysértés jogintézményének kialakulásakor az alapvető cél az volt, hogy a szabálysértés generális államigazgatási szankcióvá váljék. Az 1968. évi I. törvény valójában ennek a szándéknak a mentén került megalkotásra. Igaz azonban, hogy az általános államigazgatási szankció megvalósulására nem kerülhetett sor, többek között a jogterületet kezdetektől ért „dekriminalizáció” miatt. A testület határozatának meghozatalakor az általános szabálysértési hatóság a jegyző volt, a szabálysértési eljárások többségét a közigazgatás szervezetrendszerén belül folytatták le. A közigazgatási szervek a szabálysértési eljárás keretében jogot, kötelezettséget állapítottak meg. A szabálysértési tényállások - különösen a kormányrendeletben és az önkormányzati rendeletekben statuált tényállások - túlnyomó többsége pedig közigazgatás-ellenes magatartás volt. Véleményem szerint, *Sólyom* László is ellentmondásba került azáltal, hogy a Btk.-ban is megtalálható „közigazgatás-ellenes”

²⁰⁴ Nagy Marianna, Ij., 190., 81.

tényállásokkal érvel. *„A szabálysértési és büntetőjogi „közigazgatás-ellenes” hasonló tényállások fokozati különbséget jelentenek - a törvényhozás bizonyos cselekményeket kriminalizált (büntetőjog alá rendelt), míg más (hasonló védett tárgyra vonatkozó) kisebb súlyú magatartásokat „dekriminalizál”, azaz igazgatási eljárásban rendel büntetni.”* Ennek alapján tehát a szabálysértési eljárás mégiscsak igazgatási eljárás volt, legfeljebb nem az Áe. hatálya alá tartozó igazgatási eljárás. Erre tekintettel a határozat meghozatalakor hatályos jogszabályi környezetben a szabálysértési jog jogági elhelyezkedése szempontjából véleményem szerint Ádám Antal alkotmánybíró párhuzamos indokolása látszik helytállónak, amely a szabálysértési ügyeket egyértelműen közigazgatási ügyeknek nyilvánította.

19/1998 (V. 22.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság Kaposvár M. J. Város Közgyűlése egyik rendeletének azt a szakaszát nyilvánította alkotmányellenesnek, amely - lényegében polgári jogi szerződésből eredő kötelezettség nem teljesítését (autóbuszon menetjegy vagy érvénytelen utazási igazolvány nélküli utazás) nyilvánította szabálysértéssé. A taláros testület a jogágot változatlanul „Janus arcúnak” minősítette. Az önkormányzat szabálysértés-statuálási joga vonatkozásában rámutatott, hogy ez a jogkör meghatározott közigazgatási jogi előírások és társadalmi együttélési szabályok megsértésének szankcionálását jelenti.

5.3.2 Az Sztv. hatálya alatt született Alkotmánybírósági határozatok

Az 1999. évi LXIX. törvény már jóval közelebb állt a kriminalitáshoz, mint az azt megelőző szabálysértési kódex, mivel felelősségi dogmatikájában és az eljárás szabályozásában is vállaltan büntetőjogi és büntető eljárásjogi megoldásokat alkalmazott annak érdekében, hogy a fair eljárás követelményének eleget tehessen.²⁰⁵ A szabálysértési jog büntetőjog felé történő tolődásának alátámasztására az Sztv. anyagi és eljárásjogi rendelkezéseiből persze még számos további példa lenne hozható, de a folyamat talán a lehangsúlyosabban mégis az Sztv. szankciórendszerében történt változásokban érhető tetten. Az önállóan alkalmazható elzárás büntetés 1990-ben azzal az indokkal került ki a szabálysértési törvényből, hogy a közigazgatás ne alkalmazhasson szabadságelvonást.²⁰⁶ Az Sztv. azonban visszaemelte azt a szabálysértési szankciók közé. Kezdetben hat ilyen tényállást rendelt büntetni a törvény. Ugyan a jogalkotó a veszélyes fenyegetésnek az Sztv. 151. § (1) bekezdés a) pontjában

²⁰⁵ Nagy Marianna, Quo vadis Domine Elmékedések a szabálysértések helyéről a 2012. évi szabálysértési törvény kapcsán. Jogtudományi Közlöny 2012. 5. 217-226.

²⁰⁶ Károlyiné dr. Müller Erzsébet – Dr. Kovalik Pál – Dr. Mészáros József – Dr. Papp László: Új szabálysértési jogszabályok magyarázatokkal. HVG-ORAC, Budapest 2002, 20.

meghatározott elkövetési magatartását a Btk.-ba emelte, majd 2010. január 1. napjától a „terménylopás” került ki az elzárással büntethető szabálysértések köréből, de 2009. október 1-től a Szabs. tv. hatályba lépéséig mégis egyre bővült az elzárással is büntethető szabálysértések köre. Elzárással is sújthatóvá vált a távoltartó határozat szabályainak megsértésének a szabálysértése, a feloszlott társadalmi szervezet tevékenységében való részvétel szabálysértése, a valótlan bejelentés szabálysértésének súlyosabban minősülő esete, a magánlaksértés és tulajdon elleni szabálysértések, a polgárőr tevékenység szabálytalan ellátásának szabálysértése, a közbiztonsági tevékenység jogosulatlan végzésének szabálysértése, végül a közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának ismételt megszegésének szabálysértése. 2010. augusztus 19. napjától pedig az Sztv. a fiatalkorúak esetében is lehetővé tette az elzárás alkalmazását. Az egyre szigorodó Sztv. szankciórendszerével kapcsolatban - kritikai érrel és szándékkal - csak arra utalok, hogy a törvény preambuluma szerint a törvény ekkor is a társadalmi együttélési normákat enyhébb fokban sértő vagy veszélyeztető cselekményeket rendelte büntetni.

Az egyre „büntetőjogiasabb” Sztv. ugyanakkor a korábbi szabálysértési kódex szervezeti rendszerét jelentős részben megtartotta. Az általános hatáskörű szabálysértési hatóság változatlanul a jegyző maradt, a szabálysértési alapeljárás és a végrehajtási eljárás is nagyrészt a közigazgatás szervezetrendszerén belül folyt. A tényállások többsége a közigazgatás-ellenes cselekményeket rendelte szabálysértésként büntetni, amely különösen igaz a 218/1999 (XII. 28.) Korm. rendeletben és az önkormányzati rendeletekben meghatározott szabálysértésekre. Az elzárással sújtható szabálysértési tényállások számának növekedése ellenére a szankciórendszer legfontosabb eleme változatlanul a pénzbírság maradt.

A szabálysértési jog jogági elhelyezésének a kettőssége - de már a büntetőjogi elem hangsúlyosabbá válása - jelenik meg az Alkotmánybíróság alábbi határozataiban is.

1/2008 (I. 11.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság e határozatában - többek között - az elzárásra átváltoztatás tárgyában tárgyalás nélkül történő bírósági döntéshozatal alkotmányellenességét állapította meg.

A testület a szabálysértési jogág vegyes jellegét hangsúlyozta, mivel az egyszerre rendelkezett a bűncselekmények társadalomra csekély fokban veszélyes alakzatairól és a közigazgatással szembeni cselekmények szankcionálásáról. Az Alkotmánybíróság a szabálysértés jellegének vizsgálatakor - az indítvány tárgyára tekintettel - a szabálysértési jog és a büntetőjog szoros

kapcsolatát emelte ki, különösen a Büntető Törvénykönyv általános részi rendelkezéseinek egyszerűsített átvétele, a felelősség, a büntetés kiszabás körülményei, valamint a büntetések enyhébb, kevésbé differenciált jellege tekintetében.

Az Alkotmánybíróság a szabálysértéseknek ugyancsak a vegyes jellegét, de a büntetőjoggal való szoros kapcsolatát hangsúlyozta a szabálysértési őrizet vonatkozásában a jogorvoslati jog hiányát megállapító *3/2007. (II. 13.) AB határozatban* és a *176/2011 (XII. 29.) AB határozatban*, amely határozat Kaposvár M. J. Város Közgyűlésének szabálysértésekről szóló rendelete részbeni alkotmányellenességét állapította meg. Ezekben a határozataiban a szabálysértési jog büntető igazságszolgáltatással való rokonsága vonatkozásában a jogsértés természetét, az elbírálás rendjét és a szankció jellegét emelte ki.

5.3.3 A Szabs. tv. elfogadása utáni időszak Alkotmánybírósági határozatai

A 2012. április 15-én hatályba lépett Szabs. tv. rendelkezéseire tekintettel az Alkotmánybíróság a jogának a büntetőjog irányába történt erős eltolódását rögzíti az alábbi határozataiban.

38/2012 (XI. 14.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság a Szabs. tv. hatályba lépését követő első jelentős döntésében alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette a Szabs. tv. 186. §-ában meghatározott, közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának megszegése szabálysértés törvényi tényállását, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 94/B. § vonatkozó rendelkezését, emellett vizsgálta Magyarország helyi önkormányzatairól szóló a 2011. évi CLXXXIX. törvénynek (a továbbiakban: Mötv.) a helyi önkormányzatok számára adott rendeleti felhatalmazás Alaptörvénnyel való összhangját is.

Az Alkotmánybíróság - a Szabs. tv. - rendelkezéseire tekintettel - elvi jelleggel vont le következtetést a szabálysértés jogintézményének alapvetően eltérő jogági elhelyezkedésére vonatkozóan az Sztv. vegyes jellegéhez képest. A Szabs. tv. preambuluma a szabálysértéseket kriminális cselekményekként határozza meg, ennek megfelelően a büntetőjogi kodifikációra jellemző módon csak törvény állapíthat meg szabálysértést. Emellett jelentősen bővült az elzárás büntetés alkalmazása lehetőségeinek a köre, a törvény a felelősségi dogmatikájában, az eljárás szabályozásában büntetőjogi és büntető eljárásjogi megoldásokat alkalmaz. E körülményekre tekintettel a testület megállapítása szerint a jogalkotó a szabálysértési jogot a

„bagatell büntetőjog” irányába toltta el, amellyel „kvázi trichotóm” rendszer jött létre. A szabálysértés elvesztette a közigazgatás-ellenes magatartások szankcionálásában betöltött szerepét, és a „bagatell büntetőjogi” jellege vált dominánssá, amellyel hasonló szerepet tölt be a jogrendszerben, mint a bő hatvan évvel azelőtt megszüntetett kihágás intézménye. Megerősítette ezt az Alkotmánybíróság a 31/2015 (XI. 18.) AB határozatában is, amelyben a jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértése tényállásának az alkotmányosságát vizsgálta. Megerősítette a fenti határozataiban már deklarált azt az elvet is, hogy a szabálysértési kódex egyes rendelkezései felülvizsgálatánál alkalmazandók a büntetőjog Alaptörvényi garanciáiból fakadó követelmények.

Az Szabs. tv. megalkotásával bekövetkezett, a szabálysértési jog büntetőjog irányába történő eltolódásának legfontosabb elemeit az Alkotmánybíróság kiemelte a fenti határozataiban. Ezek vonatkozásában ugyanakkor néhány jogalkotói következtetésre is fel kell hívnom a figyelmet. Amennyiben a jogalkotó a társadalmi együttélés általánosan elfogadott szabályait sértő vagy veszélyeztető, *kriminális* cselekményeket kívánta szabálysértésként büntetni, akkor ennek megfelelően kellett volna a szabályozás során is eljárnia. A szabálysértési tényállások ugyanis változatlanul vegyes jellegűek, céljuk továbbra is a közigazgatási aktusok kikényszerítése, a közigazgatás működése zavartalansága biztosítása.²⁰⁷ A szabályozás egyik módja lehetett volna Kis Norbertnek az a még 2011-ben megfogalmazott javaslata, amelyben az egységes szabálysértési jogi koncepció megszüntetése mellett érvelt a közigazgatási represszió egységes törvényi keretszabályozásával és a kis bűncselekmények szelektálását követő valódi kihágási büntetőjog megalkotásával.²⁰⁸ Ezzel a javaslattal viszont véleményem szerint az a legnagyobb probléma, hogy évszázadok óta nem sikerült zsinórmértéket találni a szabálysértések kriminális és közigazgatás-ellenes két alaptípusának az elhatárolására²⁰⁹ különös tekintettel pedig a közöttük mindig is megtalálható „úszóhatáros” cselekményekre. Itt jegyzendő meg, hogy - ahogyan majd lentebb a II. fejezetben látni fogjuk - a tényállások a kihágásokról szóló 1879. évi XL. törvénycikk (a továbbiakban: Kbt.) szabályozási körébe tartozó kihágások esetében is vegyes természetűek voltak, a kihágási jog nemcsak a kriminális, hanem az igazgatásellenes magatartásokat is szabályozta. A Kbt. indokolása kifejezetten deklarálta is, hogy a kriminális és ilyen színezettel nem rendelkező tisztán igazgatási szabályszegéseket is szankcionálja.²¹⁰ Emellett nehezen érthető az az -

²⁰⁷ Nagy Marianna, l.j., 205.

²⁰⁸ Kis Norbert, Kodifikációs intelmek a szabálysértési jogalkotás számára, 61-69. In: Magister Scientiae et Reipublicae Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor tiszteletére 70. születésnapja alkalmából. Szerk. Rácz Lajos, Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2011, 65-66.

²⁰⁹ Árva Zsuzsanna, l.j., 194., 227.

²¹⁰ Ibid, 49.

Alkotmánybíróság által is kiemelt - az a jogalkotói döntés, amely szerint szabálysértést csak törvény állapíthat meg. E döntés mögött minden bizonnyal a közigazgatás centralizációjára és a jegyző szabálysértési hatáskörének megszüntetésére irányuló jogalkotói szándék állhatott. De vajon ez feltétlenül indokolt lépés volt-e? Már a Kbt. is lehetővé tette, hogy kihágást a törvény mellett miniszteri rendelet és városi szabályrendelet is megállapítson, de a szabályrendeleti szintű kihágás-megállapítási jogot a - hatályba nem lépett - 1843.évi javaslatához csatolt Toldalék is megengedte volna. Álláspontom szerint azzal, hogy a jogalkotó bevezette a Ket. eljárási szabályai szerint megállapítható tiltott, (kirívóan) közösségellenes magatartásokat, majd az Alkotmánybíróság fenti határozatát követően a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartásokat, a helyhatóságokat a jogalkotó nemcsak egy több mint száz éves jogosítványtól fosztotta meg, hanem a közigazgatási bíróságok rendszerét is még inkább áttekinthetetlenné tette. Nem hiszem ugyanis, hogy a közigazgatási szankciókban jártas szakembereken kívül van olyan - akár jogász is - aki ma biztosan meg tudja mondani, hogy adott kisebb súlyú jogsértésért mely hatóságtól és milyen (mértékű) szankcióra számíthat. Az Sztv.-ben újra bevezetett elzárás büntetés, majd a törvény szankciórendszerének fokozatos szigorodása, végül a Szabs. tv.-ban rögzített szankcióik drasztikus súlyosítása vonatkozásában már előttem is számos szerző azok indokolatlanságára és a szabálysértési szankcióknak a büntetőjogiakhoz viszonyított relatívvá válására hívta fel a figyelmet.²¹¹ Hogy ez mennyire igaz, annak érzékeltetésére egyetlen gyakorlati példát említenék. Míg egy szabálysértési értéken belül maradó olcsó cipő eltulajdonításáért elzárásra, százötvenezer forint pénzbírságra, vagy minden mérlegelés nélkül - a gyakorlatban nem ritkán előfordulóan - ötvenezer forint helyszíni bírságra is számíthat az elkövető, addig a bűncselekményi értéket elérő márkás cipő esetén - a büntetőeljárásban előírt feltételek fennállása esetén - akár már ügyészi megrovással „elfelejtheti” az elkövető a történeteket. Ezek után talán már nem szükséges vázolni a „racionális” elkövető várható magatartását.

5.4 A szabálysértési szankciók és a közigazgatás egyéb szankcióinak viszonyát érintő Alkotmánybírósági döntések

60/2009 (V. 28.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában - lényegében - a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvénybe (a továbbiakban: kkt.) beiktatott, a vétkességtől független, objektív

²¹¹ Példaként említhető: Nagy Marianna, Közigazgatási és/vagy büntetőjog. Kisebb kriminalitások a közigazgatási jog patikamérlegén, 17-28. In: Közbiztonság és társadalom. Szerk.: Kadlót Erzsébet, Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest 2011, 22. és Fekecs Beáta, Szabálysértési joggyakorlat a bíróságon, 36-44. In: Közbiztonság és társadalom. Szerk.: Kadlót Erzsébet, Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest 2011, 43.

alapú felelősség egyes rendelkezései alkotmányosságát vizsgálta a kkt.-ben meghatározott egyes közlekedési szabályszegések esetén. A testület szerint a felelősségre vonásnak ez az alakzata önmagában nem alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság a közigazgatási szankciókat a büntetőjogi garanciák érvényesülését kívánó szabálysértési szankciókra és a közigazgatási szervek által, a közigazgatási jog szabályainak megszegése miatt vétkességtől függetlenül alkalmazandó közigazgatási szankciókra osztotta. A testület - korábbi döntésére is utalva - rámutatott, hogy a jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik a szankciók alkalmazási feltételeinek, mértékének szabályozása során, amely döntési szabadságnak csak az Alkotmány rendelkezései szabnak korlátot. Az objektív alapú felelősségre vonást az Alkotmánybíróság nem minősítette önmagában alkotmányellenesnek akkor, ha az alkotmányos garanciák egyébként érvényesülnek. A szabálysértési szankciók és a közigazgatás egyéb szankcióinak viszonyát illetően rögzítette azt az elvet is, hogy nem alaptörvény-ellenes ugyanazon magatartás szabálysértési és közigazgatási szankcióval történő sújtása, amennyiben az eljárások egymáshoz való viszonya tisztázott.

Az Alkotmánybíróság határozatának alapjául lényegében az a jogalkotói döntés szolgált, hogy meghatározott jogpolitikai célból egyes közlekedési szabálysértések esetében lehetővé tette, hogy közigazgatási szabályszegésként, vétkességtől függetlenül, az üzemtartót - csak szűk körű kimentést engedve - a hatóság közigazgatási bírsággal sújtsa. A kkt.-ben meghatározott közlekedési szabályszegések esetén az objektív alapú felelősség bevezetésének legfontosabb oka az volt, hogy a szabálysértési eljárás eszközei elégtelennek mutatkoztak a jogszabályok érvényesítésére. Nagyszámú szabálysértési felelősségre vonás hiúsult meg azzal, hogy a szabálysértési eljárás keretében lehetőségük volt az üzemben tartóknak annak a nyilatkozatnak a megtételére, hogy a gépkocsit az elkövetés idején valamelyik hozzátartozójuk vezette, akire nem volt köteles terhelő vallomást tenni, így a szabálysértési eljárások megszüntetésre kerültek.

Lényegében tehát a szabálysértési eljárásban adott büntető eljárásjogi alapelvekkel - az ártatlanság vélelmével és az önvádra kötelezés a Bíróság által is favorizált tilalmával - „éltek vissza” nagy számban a gépjárművezetők. Az Alkotmánybíróság érvelése szerint a közúti közlekedés biztonságára, a károk és veszélyhelyzetek megelőzésére tekintettel a közlekedési szabályok betartásához nyomós közérdek fűződött, ezért elengedhetetlen volt a szabályszegésért való felelősségvállalás és az, hogy a felelős, illetve a felelősség „ne

tűnhessen el”. Az Alkotmánybíróság indokolása szerint ezekre az érvekre tekintettel az önmagában még nem alkotmányellenes, ha a jogalkotó mérlegelési szabadságával élve meghatározott közlekedési szabálysértéseket a jövőben nem szabálysértésként kezel, hanem azokat a vétkességtől független közigazgatási szankciókkal sújt.

Az Alkotmánybíróságnak ezt a határozatát bírálta Kis Norbert a fentebb már hivatkozott tanulmányában és kifogásolta, hogy a testület a szabálysértési és közigazgatási represszió kettősségének az anomáliája helyett annak megalapozottságához gyűjtött érvet.²¹² Érvelésével annyiban egyet kell, hogy értsek, hogy az Alkotmánybíróságnak ez a döntése valóban nem segítette elő a szabálysértési eszközrendszer megerősödését. Ezen túlmenően - véleményem szerint - az Alkotmánybíróság indokolásának a közúti közlekedés biztonságán alapuló kiinduló álláspontja is bírálható. Igaz, hogy a jogalkalmazók teljesen eszköztelenek voltak azokban az esetekben, amikor a távollétes helyszíni bírságolás esetében a jármű tulajdonosa vagy üzemben tartója élt az Sztv. 57. §-ában biztosított joggal. Igaz az is, hogy az Alkotmánybíróság határozatának a meghozatala idején az e tárgyú joggal való (vissza)élések egyre magasabb számban fordultak elő, s mindez a közlekedési morálra hátrányosan hatott. Fontos azonban azt is megjegyezni, hogy ez nemcsak a kkt-be átemelt szabálysértések, hanem az Sztv-ben „maradt” közlekedési szabálysértések és az önkormányzati rendeletekben meghatározott gépjárművel elkövethető szabálysértések esetében is jellemző állapot volt. Felmerül tehát, hogy más közlekedési szabálysértés esetén nem fűződött-e nyomós közérdek a közlekedés biztonságához? Jogalkalmazóként a szerző korábban megjelent tanulmányában²¹³ ez utóbbi szabálysértések esetén is a szigorítás mellett foglalt állást és az objektív alapú közigazgatási bírságolás még szélesebb körű bevezetését látta kívánatosnak. Különösen pedig azért, mivel kérdéses, vajon igazságos-e a szabálysértési eljárás során a cselekményét beismerő személy megbírságolása, majd egy másik, ugyanolyan típusú ügyben a szabálysértést szintén elkövető, de a törvényben biztosított joggal élő (visszaélő) személlyel szemben a szabálysértési eljárás megszüntetése? A büntetőügyek bizonyítási nehézségei felől közelítve azonban felmerülhet, vajon hány esetben húzódik el egy büntetőeljárás vagy hiúsul meg egy büntetőügyben a bizonyítás és „tűnik el” a felelős, illetve a felelősség azért, mert adott esetben a közlekedési ügyben tanúként kihallgatott személy él az önvádra kötelezés tilalmából eredő, vallomástétel megtagadását lehetővé tevő törvényes joggal. Következik-e ebből az, hogy a közlekedési bűncselekményeket a jogalkotói döntési szabadság alapján, a közlekedés biztonságára tekintettel objektív alapú közigazgatási szabálysértésként kellene

²¹² Kis Norbert, l.j., 208., 65-66.

²¹³ Erdődy Gyula, A helyszíni bírságolásáról és végrehajtásáról. Új Magyar Közigazgatás 2009. 4. 33-43.

elbírálni azért, hogy büntetőeljárásai alapelvek ne „akadályozzák” a felelősségre vonást, illetve a jogalkalmazó munkáját és ekként a felelősségre vonásra biztosan sor kerüljön? A közlekedési szabályszegéseket - álláspontom szerint - egységesen szabálysértésként lenne indokolt szabályozni az abban kiforrott eljárási alapelvek mentén és a jogalkalmazási anomáliákra is a szabálysértési jog eszközzel kellene megoldást találni. Sajnálatos, hogy a közlekedési szabályszegések esetében a jogalkotó a Szabs. tv. megalkotását követően is megtartotta a közigazgatási bírság-szabálysértési bírság kettős szabályozását. Sőt, meghatározott közlekedési szabálysértések esetében a Szabs. tv. bevezette a fix összegű - objektív elemeket is magában hordozó - szabálysértési bírságot, amellyel a közlekedési szabálysértések esetén alkalmazandó eljárás még inkább áttekinthetlenné vált. Megjegyzem továbbá, hogy a szabálysértési jogtól - bár a szabálysértési felelősség vétkességen alapuló, szubjektív felelősség - eddig sem volt teljesen idegen az objektív alapú szankcionálás. A „távollétes helyszíni bírságolási eljárás” lényegében a tulajdonos vagy üzemben tartó objektív felelősségén alapuló eljárás.

Megoldásként szolgálhatna a szabálysértési eljárás keretében az osztrák közigazgatási büntetőjogban alkalmazott, az elkövető azonosítása nélküli bírságolás (Anonymverfügung) hazai adaptálása, amely sok tekintetben hasonlít a jelenlegi „távollétes” helyszíni bírságolási eljáráshoz.

3/2016 (II. 22.) AB határozat

A határozat Kaposvár M. J. Város Közgyűlésének a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló rendelete vonatkozó szakaszának a hajléktalan személyekre történő alkalmazhatósága tilalmát rögzítette.

A határozat kimondta, hogy önmagában nem alaptörvény-ellenes ugyanazon magatartás szabálysértési és közigazgatási szankcióval történő sújtása, amennyiben az eljárások egymáshoz való viszonya tisztázott. A konkrét esetben az Alaptörvény felhatalmazó rendelkezése alapján, törvény vagy helyi önkormányzat rendelete minősíthette az életvitelszerű közterületi tartózkodást jogellenessé. A törvényhozó azzal, hogy élt a felhatalmazással, egyidejűleg kizárta az önkormányzat rendeletalkotási, közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegés statuálásának jogát. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint jogalkalmazói értelmezés tárgya annak a meghatározása, hogy milyen magatartások töltik ki a szabálysértés vagy az önkormányzat rendelkezése tartalmát. A testület kimondta, hogy az önkormányzat az értelmezési tevékenysége során a rendeletében tilalmazott

közösségi együttélési normát sértő cselekményt tiltó rendelkezésnek nem tulajdoníthat olyan tartalmat, amely magában foglalhat szabálysértésként értékelhető vagy más jogszabály által már szabályozott magatartást.

A testületnek e döntése vonatkozásában ezen a helyen csupán néhány kérdés megfogalmazására szorítok. Nem áll-e vajon ellentétben az Alkotmánybíróság által számos alkalommal hivatkozott jogbiztonság, normavilágosság és kiszámíthatóság követelményével, hogy az egyébként nagy számú ügyforgalommal dolgozó jogalkalmazók esetről-esetre döntsék el, hogy egy jogi norma hatálya kire terjedjen ki és a normának mi legyen a tartalma? Várható-e a „helyi elvárásoknak megfelelni kívánó” jogalkalmazóktól kellő önmérséklet a jogi norma mikénti értelmezésére? Vajon miként biztosítható, hogy hosszú távon a jogalkalmazók személyének esetleges változásai ellenére a településen ugyanaz a cselekmény, ugyanazon értelmezés által ugyanazt a jogkövetkezményt vonja majd maga után a jogi norma címzettjei számára is kiszámítható módon? Nem lett volna-e helyesebb, ha az Alkotmánybíróság utat sem enged ezeknek a kérdéseknek és az önkormányzati rendelet vitatott rendelkezésének megsemmisítésével a jogalkotót az alkotmányos követelményeknek megfelelő jogi szabályozásra kényszeríti?

5.5 Az önkormányzati rendeletalkotást érintő döntések

Az Alkotmánybíróság határozataiban az önkormányzati - szabálysértési jogot is érintő - rendeletek vagy a helyi normák szabálysértési rendelkezésének magasabb szintű jogszabályba ütközését számos, ezen a helyen terjedelmi okból részletesen nem vizsgálható esetben megállapította.²¹⁴

19/1998 (V. 22.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában a fentebb már vizsgált önkormányzati rendelet okán a szabálysértés statuálási joggal kapcsolatban elvi jelleggel kimondta, hogy az erre vonatkozó felhatalmazás nem jelenti azt, hogy az önkormányzat bármely jogellenes magatartást szabálysértéssé nyilváníthatna. Ennek korlátait a szabálysértés jogintézményének a rendeltetése, illetve a törvényi felhatalmazás indokai jelentették. A szabálysértés intézményének rendeltetésével összeegyeztethetetlen, hogy a jogalkotó - valamely közjogi védelmet igénylő közérdek nélkül - önmagában polgári jogi szerződésből eredő kötelezettség nem teljesítését nyilvánítsa szabálysértéssé. A szabálysértés statuálásának joga az

²¹⁴ Egyebek mellett az alábbi esetekben: 8/1996 (II. 23.) AB határozat, 23/1997 (IV. 25.) AB határozat, 27/2004 (VII. 7.) AB határozat, 29/2007 (V. 17.) AB határozat, 101/2008 (VII. 11.) AB határozat, 78/2009 (VII. 10.) AB határozat

önkormányzat által alkotott jog érvényesítéséhez szükséges szankció alkalmazásának a lehetőségét biztosította, de az önkormányzat rendelete nem lehetett ellentétes magasabb szintű jogszabállyal, nem nyilváníthatott szabálysértéssé a helyi önkormányzat olyan jogellenes magatartásokat, amelyek jogkövetkezményeit, szankcióit magasabb szintű jogszabály már rendezte.

Az Alkotmánybíróság azonban az *58/2003 (XI. 21.) AB* határozatában nem állapított meg alkotmányellenességet Siófok város köztisztaságról szóló rendeletének azzal a rendelkezésével kapcsolatban, amely szabálysértésként rendelte büntetni a hulladékszállítási szerződéskötés elmulasztását. A szabálysértési szankciót az Alkotmánybíróság nem tartotta a keresetindítás helyett alkalmazható eszköznek, álláspontja szerint a polgári jogi és közigazgatási jogi eszközök egymás mellett, egymástól függetlenül is alkalmazhatóak.

10/2004 (IV. 7.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság Rimóczi község önkormányzati rendeletének vonatkozó rendelkezését azért nyilvánította részben alkotmányellenesnek, mivel az önkormányzat közigazgatási területének egészére vonatkozathatóan állapított meg tilalmazott tevékenységet. A tilalmazott tevékenységek alkalmazási területét illetően az önkormányzati rendelet nem tartalmazott egyértelmű rendelkezéseket. A testület amiatt is alkotmányellenesnek nyilvánította a rendelet egy másik szakaszát, mivel az - az Sztv.-be ütköző módon - konkrét szabálysértési tényállás alkotása nélkül általában sommásan nyilvánította szabálysértésnek a rendelet előírásainak megsértését. Az Alkotmánybíróság - korábbi határozataira²¹⁵ utalva - elvi jelleggel rögzítette, hogy ha valamely magatartást az országos szintű jogszabályok kifejezetten megengednek, akkor azt a képviselő-testület nem tilthatja meg az egész illetékességi területére kiterjedő érvénnyel. Annak azonban nincs akadálya, hogy az önkormányzati rendelet a város vagy község egyes övezeteire vonatkozó tilalmat vagy korlátozást állapítson meg. Ugyanúgy az sem alkotmányellenes, ha az önkormányzati rendelet a helyi lakosság érdekében, ugyancsak egyes övezetekre kiterjedő érvénnyel, szigorúbb korlátozást vagy tilalmat állapít meg, mint az országos jogszabály.

176/2011 (XII. 29.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság Kaposvár M. J. Város Közgyűlésének a szabálysértésekről szóló rendelete vonatkozó szakaszával összefüggésben nyilvánította, hogy a rendeletalkotó a

²¹⁵ Többek között: 17/1998 (V. 13.) AB határozat

magasabb szintű jogszabállyal hasonló tartalommal és eltérő minősítéssel szabályozta ugyanazt a magatartást, amellyel szabad utat adott a jogalkalmazó diszkrecionális döntésének és a „ne bis in idem” elve sérelmének. A rendeletben az Alkotmánybíróság - többek között - megfogalmazta azt a jogelvet, hogy jogszabály a kriminális szabálysértések esetén egy magatartást akkor minősíthet egyéni jogot vagy közrendet sértőnek, ha a cselekmény emberi életet, testi épséget, egészséget, vagy jogot veszélyeztető, általánosan elfogadott együttélési szabályt sért. A szabálysértési szankcionálásnak ultima ratióként kell érvényesülnie. A rendeletben szabálysértésként szankcionált „guberálás”, mint elkövetési magatartás vonatkozásában a testület rámutatott, hogy az mások jogait, a közrendet nem sértő cselekvés, amelynek társadalomra veszélyessége nem állapítható meg. Ezen kívül a szabályozás a „guberálási” tevékenység tiltásával egy meghatározott - kilátástalan anyagi helyzetben lévő, a legszegényebb - társadalmi csoport ellen irányult, amely ezért a hátrányos megkülönböztetés tilalmának alkotmányos elvébe is ütközött.

38/2012 (XI. 14.) AB határozat

Az előző pontban rögzített jogelvhez kapcsolódóan az Alkotmánybíróság ismét rögzítette, hogy kialakult gyakorlata szerint a büntetendővé nyilvánítás alkotmányossági követelménye az, hogy annak alkotmányos indoka kell, hogy legyen, illetve a szankciót kilátásba helyező norma feleljen meg a jogállamiság elvéből következő normavilágosság követelményeinek. Az Alkotmánybíróság a közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának Szabs. tv.-ben meghatározott rendelkezése alkotmányellenessége megállapításakor rámutatott, hogy a tényállás ezeknek a követelményeknek nem felelt meg. A határozat szerint a „guberáláshoz” hasonlóan a jogalkotó egy élethelyzetet, a hajléktalanságot nyilvánította büntetendővé.

A taláros testület számot vetett azzal, hogy a Szabs. tv. megszüntette az önkormányzatok szabálysértés-statuálási jogkörét, majd vizsgálta - és alkotmányellenesnek minősítette - az azok helyébe lépő, az önkormányzatok tiltott, (kirívóan) közösségellenes magatartások alkotására történő, az Mötv.-ben rögzített felhatalmazó rendelkezéseket. A rendelkezések vonatkozásában a testület rámutatott - többek között - arra, hogy az önkormányzatok a hatáskör terjedelmének jogalkotói szabályozása nélkül kaptak felhatalmazást jogellenesnek nem minősülő magatartások represszív szankciókkal sújtására. A használt „közösségellenes magatartás”, a „kirívóan közösségellenes magatartás” jogfogalmak az önkormányzatok számára túlságosan tág jogkört biztosítottak arra, hogy mely magatartásokat minősíthettek büntetendővé, lehetőséget adva számukra az önkényes közhatalom gyakorlásra a közösség

érdekeinek valódi sérelme nélkül. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy amennyiben törvény felhatalmazza a helyi jogalkotót a rendeleti szabályozásra, úgy a felhatalmazás címzettjén kívül annak tárgyát és kereteit is meg kell határoznia. A felhatalmazó rendelkezések sértették a normavilágosság elvét is, hiszen nem volt megállapítható, hogy mely jogalanyokra, milyen felelősségi elvek alapján vonatkoznak.

29/2015 (X. 2.) AB határozat

Az Mötv. felhatalmazó rendelkezéseinek megsemmisítését követően 2013. január 1. napjától hatályba lépett, a 8. § (2) bekezdésében meghatározott rendelkezés²¹⁶ a közösségi együttélés alapvető szabályainak tartalmára vonatkozóan nem adott meghatározást. Ezt és a jogkövetkezmények előírását a helyi önkormányzatokra bízta. Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában azonban már azt is rögzítette, hogy az önkormányzati rendeleti szabályozásra adott általános felhatalmazás, ha a jogalkotásra vonatkozó szabályoknak egyébként megfelel, pusztán az általánosság miatt nem ellentétes az Alaptörvénnyel. A testület utalt az Alaptörvény negyedik módosítására, amely - a többségi álláspont szerint - kibővítette az önkormányzatok jogalkotói autonómiáját és ekként a 38/2012 (XI. 14.) AB határozatban foglalt szempontok már nem vehetőek figyelembe. Az általános tartalmú felhatalmazással szemben azonban követelmény, hogy a szabályozással érintett alapvető jogok korlátozására irányuló törvényalkotói akarat nyilvánvaló legyen. A testület határozata szerint - a korábbi szabályozástól eltérően - alaptörvényi szinten biztosított a helyi önkormányzatok eredeti és származékos rendeletalkotási joga. Ezzel ellentétes lenne az az értelmezés, amely kizárná, hogy az Országgyűlés szabad rendeletalkotási felhatalmazást biztosítson az önkormányzatoknak. Nem vélelmezhető, hogy a törvényben biztosított széles rendeletalkotási hatáskört az önkormányzatok visszaélészerűen fogják gyakorolni, az Alkotmánybíróság és a bíróságok feladata e hatáskör gyakorlásának esetől-esetre történő vizsgálata.

3/2016 (II. 22.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság e határozatának alapját éppen egy ilyen eset vizsgálata adta, amelynek tárgya ismét egy kaposvári önkormányzati rendelet, a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló rendelet volt. E rendelet szerint közösségi együttélési szabályokat sértő magatartást valósít meg az, aki a lakhatás céljára szolgáló ingóságait közterületen tárolja vagy

²¹⁶ Az Mötv. 8. § (2) bekezdése alapján a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározhatja a közösségi együttélés alapvető szabályainak tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit.

helyezi el. Az Alkotmánybíróság a helyi jogalkotó - bevallott - szabályozási célját figyelembe véve vizsgálta a Szabs. tv. életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértés törvényi tényállása és az önkormányzati rendelet vonatkozó szakaszának egymáshoz való viszonyát. Az Alkotmánybíróság maga is elismerte, hogy a vizsgált rendelkezés számtalan módon értelmezhető és hivatkozott korábbi határozatában lefektetett arra a jogelvre, amely szerint amíg a szabályozás nem minősül a jogalkalmazó számára értelmezhetetlennek, vagy nem nyílik lehetőség a túlzottan általános megfogalmazás miatt szubjektív, önkényes jogalkalmazásra, nem merül fel a normavilágosság követelményével összefüggő alaptörvény-ellenesség. A testület - álláspontom szerint ezzel ellentétesen - a helyi jogalkalmazó (szubjektív alaptörvény ellenes mérlegelésére is lehetőséget adó) értelmezésére bízta, hogy a vizsgált rendelkezésnek olyan tartalmat tulajdonítson, amely szabálysértésként értékelhető magatartást ne foglaljon magában. Nem értettek egyet az Alkotmánybíróság többségi álláspontjával *Czine Ágnes* és *Kiss László* alkotmánybírók sem. Előbbi - többek között - rámutatott, hogy a normavilágosság követelményének nem felel meg a vizsgált rendelkezés, mivel a címzettek köre és a szabályozni kívánt életviszony sem állapítható meg egyértelműen. *Kiss László* érvelése szerint pedig az önkormányzati rendelet az Alaptörvény rendelkezésével ellentétesen a város egész területén ellehetetleníti a közterületen életvitelszerű lakhatást, mivel az önkormányzat nem hagyott a rendelet potenciális alanyai számára szabadon használható közterületet, amellyel ismét egy meghatározott élethelyzetet rendelt büntetni.

A jegyző szabálysértési hatósági jogköre helyébe lépett tiltott (kirívóan) közösségellenes magatartások vonatkozásában álláspontom szerint az Alkotmánybíróság helyesen mutatott rá a 38/2012 (XI. 14.) AB határozatában a hatáskör terjedelmének meghatározása nélküli szabályozási felhatalmazásra, a túlságosan tág, önkényes közhatalom gyakorlására lehetőséget adó jogfogalomra, a felhatalmazás címzettje, tárgya és keretei, illetve a címzettek és a felelősségi elvek meghatározása hiányára. Visszatekintve a Szabs. tv. hatályba lépése és az Alkotmánybíróság e határozata közötti időszakra elmondható, hogy csak részben igaz a testületnek a 29/2015 (X. 2.) számú határozatában foglalt az a megállapítása, hogy az önkormányzatok korábbi szabálysértési tényállásaikat nyilvánították közösségellenes magatartássá. A valóság az volt, hogy az Möt. felhatalmazó rendelkezéseivel különböző szervezetek, csoportok, szolgáltatók elérkezettnek látták az időt arra, hogy az önkormányzatokra gyakorolt nyomás útján mindazt közösségellenes magatartássá nyilvánítsák, amely számukra éppen fontos volt, amelyek között nem egyszer voltak

olyanok is, amelyek a Szabs. tv. szerinti meghatározás alapján szabálysértésekként kellett volna rendezni. A szabályozott életviszonyok közül csak néhány példát említve: helyi közszolgáltatást nyújtó önkormányzati gazdasági társaság szakembereinek a felhasználási helyre való bejutásának az akadályozása, vagy a közutak rendeltetéstől eltérő használata (ezzel kapcsolatos konkrét jogeset volt, amikor a tulajdonos lakóháza vízellátását egy berendezés segítségével a közeli közkútról biztosította), de a „szivárvány színeiben pompázó” szabályozási tárgykörök között említeném még a hétvége meghatározott időszakában történő fűnyírás tilalmazását is.

A 29/2015 (X. 2.) AB határozat többségi véleményével nem tudok egyetérteni, mivel a 38/2012 (XI. 14.) számú AB határozathoz képest lényegi változás álláspontom szerint nem történt. Egyetértve Czine Ágnes különvéleményével, az Alaptörvény negyedik módosítása kizárólag az életvitelszerű tartózkodásra vonatkozóan tartalmazott rendelkezéseket, a szabályozás szélesebb következményeire vonatkozóan nem. Az Mötv. 8. §-ában adott felhatalmazás változatlanul tág, korlátozás nélküli, az önkényes közhatalom gyakorlására lehetőséget adó jogfogalmat használ, az önkormányzati hatáskör gyakorlásának keretei továbbra sem kerültek meghatározásra, továbbá a címzettek és a felelősségi elvek sem kerültek rögzítésre. Véleményem szerint a jelenlegi jogi környezetben változatlanul érvényes Nagy Mariannának az a véleménye, hogy nem világos az önkormányzat szabályozási hatásköre, ha a társadalmi együttélés szabályai általános normáit az Szabs. tv. védi, a helyi specialitásokat pedig az önkormányzati igazgatási bírság.²¹⁷ Nem mellőzhető tehát a konkrét szabályozási tárgykörök és annak meghatározása, hogy a felhatalmazás mely jogalanyok magatartásának szabályozására terjed ki, továbbá a felelősségi rendszer tisztázása sem. Mivel erre nem került sor, ezért születhetett meg, majd kerülhetett az Alkotmánybíróság elé a 3/2016 (II. 22.) AB határozatában támadott önkormányzati rendelet vizsgált szakasza is. A támadott rendelkezésből álláspontom szerint nem állapítható meg a címzettek köre, de a szabályozni kívánt életviszony sem.

Az Alkotmánybíróság maga is utalt egy korábbi határozatában kifejtett jogelvre, amely szerint azt, hogy pontosan milyen magatartások töltik ki e szabálysértés, illetve a támadott rendelkezés tartalmát, a jogalkalmazó határozza meg. A jog tételes szabályai mindig értelmezésre szorulnak, alapvető elvárás ugyanakkor, hogy a jogszabályok szövegének felismerhető normatartalmat kell hordozniuk. A jogalkotó feladata annak a meghatározása, hogy a jogalkalmazó számára mekkora mozgásteret ad a jogértelmezésre. Mindez mindaddig

²¹⁷ Nagy Marianna, Ij., 205.

nem valósít meg - a normavilágosság követelményével összefüggő - alaptörvény-ellenességet, amíg a szabályozás nem minősül a jogalkalmazó számára értelmezhetetlennek, illetőleg nem nyílik lehetőség a túlzottan általános megfogalmazás miatt szubjektív, önkényes jogalkalmazásra.²¹⁸ Álláspontom szerint a vizsgált önkormányzati rendelet vitatott szakasza éppen a túlzottan általános megfogalmazása miatt a szubjektív, önkényes jogalkalmazás előtt nyitja meg az utat. A testület határozatának indokolásából az tűnik ki, hogy a vizsgált rendelkezés értelmezéséhez maga is „fogódzókat” keresett, amikor a Szabs. tv. 179/A. § (4) bekezdésére - amely álláspontom szerint nem a vizsgált helyi rendelkezést, hanem a Szabs. tv. 179/A. §-ában foglaltak értelmezését segíti elő - illetve a Somogy Megyei Kormány megbízott értelmezésére hivatkozik. Ez utóbbi értelmezés szerint az önkormányzati rendelet vizsgált szakasza más alanyi körre és más magatartásra vonatkozik, mint a Szabs. tv. 179/A. §-ában meghatározott szabálysértés. Ez valóban lehet így is, amennyiben az érintett rendelkezést így értelmezzük és nem másként. Egyetértek a testületnek azzal a véleményével, hogy ne vélelmezzük eleve az önkényes joggyakorlást, hiszen „tökéletes” jogszabály nem alkotható. Ez azonban véleményem szerint nem jelenti azt, hogy nem is kell törekedni erre. Erre utal Czine Ágnes is a különvéleményében, amely szerint ha más önkormányzatok rendeletükben világosan rögzíteni tudták az elkövetési magatartást és a címzetti kört, akkor vajon a vizsgált rendelkezés esetében nem merül-e fel, hogy a helyi jogalkotónak „más szándékai voltak” a kérdéses szabállyal az Alkotmánybíróság jóindulatú értelmezésében foglaltaknál? A testület felhívja a figyelmet, hogy az esetleges önkényes joggyakorlás orvoslására hivatottak a bíróságok és az Alkotmánybíróság. A konkrét esettel kapcsolatban felmerülhet a kérdés, hogy vajon a hajléktalan személy, akiknek a számára a bíróságoló határozat kézbesítése is nehézségekbe ütközik, tisztában lesz-e azzal, hogy őt az önkormányzati rendelet alapján nem is büntethették volna meg és vajon fog-e a jogorvoslatért a törvényszékhez folyamodni?

Annak veszélyeit, hogy a jogi norma mikénti értelmezése kizárólag jogalkalmazói feladat legyen, fentebb már érintettem. Erre vonatkozóan még egy további észrevétel is tehető. Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában megtiltotta az önkormányzati rendelet vizsgált szakaszának a hajléktalan személyekre történő alkalmazását. Felmerül a kérdés, hogy a kezdetektől nem egyértelmű jogi norma - a folyton változó életviszonyok között - széleskörű jogalkalmazói értelmezés folytán a jövőben nem a hajléktalan, hanem más - ma még előre nem látható - társadalmi csoportot vajon érint-e majd hátrányosan. A világos és valóban felismerhető normatartalom megalkotásával ennek az esélyét, ha nem is kizárni, de jelentősen

²¹⁸ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat

csökkenteni lehetett volna. Az Alkotmánybíróság határozata - sajnálatos módon - a „majd lesz valahogy” álláspont mellett tette le a voksát.

6 Összefoglaló gondolatok

Összefoglaló gondolatokként tekintsük át, hogy az e fejezetben vizsgált jogok vonatkozásában az Alkotmánybíróság által kimunkált jogelvek mennyiben vannak összhangban az Emberi Jogok Európai Bírósága jogelvéivel. Emellett érdemes összefoglalásként egy „pillanatfelvételt” adni arról is, hogy a fentiekben vizsgált külföldi államok szabálysértési (kihágási) jogi szabályozásaiban melyek a közös pontok és a különbségek.

6.1 Személyes szabadsághoz és biztonsághoz való jog

Az Emberi Jogok Európai Bírósága elvi szinten rögzítette, hogy az eljárás, amely az érintett szabadságának elvonásával járhat, a büntetőjogi vád fogalomkörébe tartozik, ezért a szabadságelvonás kérdésében csak bíróság vagy annak jellemzőivel rendelkező szerv jogosult dönteni. Ez azért is lényeges, mivel az egyes tagországokban léteznek nem bíróság által elrendelt vagy kontrollált szabadságelvonási formák. A magyar szabálysértési eljárás is ilyen volt 1998. december 31. napjáig. Az Alkotmánybíróság pro futuro ezzel a nappal semmisítette meg a 63/1997. (XII. 12.) számú határozatában a szabálysértési törvénynek azt a rendelkezését, amely szerint a pénzbírságot meg nem fizetése esetén elzárásra kell átváltoztatni, mivel az akkori szabályok szerint nem a bíróság, hanem igazgatási szerv volt jogosult a feltételes szabadságelvonásra. A bírósághoz csak az átváltoztató határozat törvényességi felülvizsgálata iránt lehetett fordulni. Az Alkotmánybíróság tehát a Bírósággal egyezően foglalt állást abban a tekintetben, hogy szabadságelvonásra kizárólag érdemi, tény- és jogkérdésre kiterjedő bírói döntés alapján kerülhet sor.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága is - az Egyezmény is az 5. cikk 1. a) pontjából következően - azonos döntésre jutott az általam példaként említett Klass Németország elleni és az Aquilina Málta elleni ügyekben. A Bíróság Klaas Németország elleni ügyben emellett rámutatott arra is, hogy az enyhébben büntetendő szabálysértések esetén az előállítás idejének arányosnak kell lennie. Az Aquilina Málta elleni ügy vonatkozásában pedig elvi jelleggel rögzítette, hogy az őrizetbe vétel haladéktalan és automatikus bírói felülvizsgálatot követel, amelynek során a „bírói tisztviselőnek” meg kell hallgatnia a fogva tartott személyt és vizsgálnia kell az őrizetbe vétel törvényességét megalapozó indokokat is. Ezen kívül a bírói felülvizsgálat kötelező, nem tehető függővé a fogvatartott erre irányuló kérelmétől. A Bíróság

ezen elvi megállapításaihoz hasonlóan a magyar Alkotmánybíróság a jogelvet érintő határozataiban a szabálysértési őrizet rendőrség általi elrendelésekor a bírói jogorvoslat szükségességét és az elzárásra átváltoztatás tárgyában hozandó döntés előtt az eljárás alá vont meghallgatása szükségességét rögzítette.

6.2 Tisztességes eljáráshoz való jog

A Bíróság - autonóm jogértelmezése körében - a joghatósága alá tartozó személyek azonos szintű védelme érdekében a 6. cikk alkalmazási körét olyan magatartások miatt indult eljárásokra is kiterjesztette, amelyek a nemzeti jog szerint csak szabálysértésnek minősülnek.

A tisztességes eljáráshoz való jog az Egyezmény szerint olyan abszolút értékű jog, amellyel szemben nem lehetséges más alapjog vagy érdek mérlegelése. Mérlegelésre a tisztességes eljáráson belül kerülhet sor. A tisztességes eljárás tartalmát kitöltő, nem nevesített elemek közül egyesek korlátozására akkor kerülhet sor, ha a többi biztosíték megfelelő garanciát nyújt a fair eljáráshoz való jog érvényesülésére. A tisztességes eljárás nem rendelhető alá célszerűségi szempontoknak a kisebb súlyú büntettek esetén sem. A Bíróság esetjoga szerint egy eljárásnak egészében kell tisztességesnek lennie, valamely részlem vagy belső jogi rendelkezés megsértése nem jelenti feltétlenül az Egyezmény megsértését.

Ezzel lényegében egyezően foglalt állást a magyar Alkotmánybíróság is, amely hangsúlyozta, hogy a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembe vételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jogot olyan abszolút jognak minősítette, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.

6.2.1 Bírósághoz fordulás joga

A Bíróság az Egyezmény bírósághoz fordulás jogát biztosító 6. cikk alkalmazását írta elő azokban az esetekben is, amelyek a nemzeti jog szerint nem tartoznak a büntetőjog körébe, de a büntetőügy kritériumainak a konkrét eset megfelel. A bírósághoz fordulás jogát tehát biztosítani kell a nemzeti jog szerint a szabálysértési eljárás keretében elbírálandó cselekmények esetén is, ha az adott magatartás jellege, a kiszabható szankció funkciója és célja vagy a jogkövetkezmények súlya ezt indokolja. Ennek alapján a Bíróság számos esetben állapította meg a 6. cikk alkalmazhatóságát, így a bírósághoz fordulás jogának szükségességét a német vagy az osztrák közigazgatási büntetőjog, a szlovák szabálysértési vagy a francia büntetőjog körébe tartozó és ott elbírált esetekben.

A magyar Alkotmánybíróság ezzel egyezően állapította meg a bírósághoz fordulás jogának biztosítását a szabálysértések vonatkozásában, de erre végül nem a testület által javasolt - „kétirányú módon” -, hanem a vétségi eljárás szabályai szerint került sor az Sztv.-ben.

6.2.2 A bíróság pártatlanságához való jog

A Bíróság a bíró magatartását vizsgálja, azokat az esetleges körülményeket, amelyek a pártatlanság hiányára utalnak, de a bíró személyes pártatlanságát vélelmezni kell. Az objektív vizsgálat keretében annak mérlegelése történik, hogy bíró eljárása alapján, a jogrendszer egészét tekintve a kérelmezőnek volt-e jogos, indokolt, objektíve igazolható oka a pártatlanság hiányának feltételezésére. A Bíróság rögzítette azt a jogelvet, hogy a független bíróság előtti tárgyalás a tisztességes eljárás lényegét jelenti. Az eljáró szervnek a végrehajtó hatalomtól való függetlensége megítéléséhez vizsgálni kell a tagok kinevezésének módját és megbízatásuk időtartamát, a külső nyomás elleni garanciákat és azt, hogy a szerv függetlennek látszik-e. A látszatnak is jelentősége van tehát, amelyet a bíróságnak a nyilvánosság és a vádlott irányába sugallaniuk kell a büntetőeljárások során. A Bíróság több, Szlovákia elleni ügyben kimondta, hogy azzal, hogy a szabálysértési ügyek kizárólag a közigazgatási szervek előtt kerülnek elbírására és azok bíróság előtti vizsgálatára nincs lehetőség, Szlovákia nem tett eleget a pártatlan bírósághoz való jog követelményének, hiszen a helyi és körzeti közigazgatási hatóságok tisztviselői nem tekinthetők a végrehajtó hatalomtól függetlennek.

A magyar Alkotmánybíróság ennek a jogelvnek a vonatkozásában is a Bírósággal lényegében megegyező álláspontot képviselt, amely szerint ez a jog az eljárás alá vont személy iránti előítélet-mentesség és elfogulatlanság követelményét támasztja a bírósággal szemben. Ez részben a bíróval és annak magatartásával, hozzáállásával szembeni elvárás, részben a szabályozással kapcsolatos objektív követelmény. A testület a Bírósághoz hasonlóan rámutatott, hogy a szabálysértési hatóság, mint közigazgatási hatóság a végrehajtó hatalomtól nem független szerv, tagjai a bírói függetlenséggel azonos pártatlansági kritériumoknak nem felelnek meg, de ilyen követelmény nincs is velük szemben. Ugyanakkor a szabálysértési ügyben eljáró bíró (kijelölt bírósági titkár) tekintetében a pártatlanság követelményének természetesen érvényesülnie kell. Abban azonban már az Alkotmánybíróság bizonytalan állásponton volt, vajon az iratok alapján döntést hozó bírónak a tárgyalás tartása esetén történő eljárása sérti-e ezt a jogelvet.

6.2.3 Az ártatlanság védelme

A Bíróság az Egyezmény 6. cikk 2. pontjában deklarált ártatlanság védelmének elve vonatkozásában kimondta, hogy a jogelv a tisztességes eljáráshoz való jog része és nemcsak büntetőügyekben, hanem más eljárásokban is alkalmazandó. A Bíróság rögzítette azt is, hogy a vádlottnak biztosított lehetőség ártatlansága bizonyítására nem jelenti a bűnösség védelmének megalapozását. Például az ittas vezetés vétségének megállapításához szükséges vérvizsgálat törvényes biztosítékokkal védett, emiatt nem ellentétes az ártatlanság védelmének elvével.

A magyar Alkotmánybíróság már korai ítéletében a jogelv kiterjesztő értelmezése mellett úgy foglalt állást, hogy az ugyan büntetőjogi, de mégis alkalmazandó olyan egyéb eljárásokban, ahol az eljárás alá vont ügyfél önmagát bűncselekmény elkövetésével vádolná. A jogelv a testület szerint azt a jogsérelmet hivatott megakadályozni, amelyet a megállapított felelősség hiányában alkalmazott és utóbb reparáció nélkül maradt joghátrányok okozhatnak. Az alkotmányos védelemnek ez a kiterjesztése azonban nem lehet korlátlan vagy feltétlen, illetve az egyéb eljárásokat szabályozó jogszabályok körében nem érvényesül általános jelleggel. A testület a Bírósághoz hasonlóan úgy foglalt állást, hogy kellő garanciák alkalmazása mellett megengedettek lehetnek bizonyos alapjogot korlátozó intézkedések, mint amilyen például a vezetői engedély visszavonása.

6.2.4 Az önvádra kötelezés tilalma

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a jogelvvel kapcsolatban kimondta, hogy nem tilos az olyan adatok felhasználása, amelyet a vádlottól ugyan kényszerítő erővel szereztek meg, de azok az akaratától függetlenül léteznek (pl.: vérvétel, szondázás stb.). Az a jog, hogy senki nem köteles önmagát bűncselekmény elkövetésével vádolni, nem korlátozható csupán a bűncselekményekre vonatkozó vallomásokra vagy azokra az észrevételekre, amelyek a vádlottat közvetlenül gyanúba keverik, mert egy semleges tanúvallomás is alkalmazható a vád alátámasztására.

Erre az álláspontra helyezkedett a mi Alkotmánybíróságunk is, amikor kimondta, hogy a jogelv olyan eljárásokban is alkalmazandó, mint például a devizahatósági eljárás, ahol az eljárás alá vont ügyfél vallomástételre kötelezése esetén önmagát bűncselekménnyel vádolná.

A Bíróság az önvádra kötelezés tilalmának lényegét abban foglalta össze, hogy az megvédje a "megvádolt személyeket" attól, hogy a hatóságok visszaélészerűen kényszeríthessék őket, és

elkerülhetők legyenek a visszaélések az igazságszolgáltatás során, valamint hogy teljesüljenek a 6. cikk célkitűzései. A Bíróság szerint nem sérti a hallgatáshoz való jogot az sem, ha a közlekedési szabálysértés esetén a gépkocsi tulajdonosa vagy elismeri, hogy ő vezette a járművet vagy meg kell neveznie a gépkocsivezetőt. A gépjármű - mint veszélyes üzem - tulajdonosa ugyanis aláveti magát egy szabályozási rendszernek és a gépkocsi tulajdonosának meghatározott kötelezettségei is vannak.

6.2.5 A védekezéshez való jog

A Bíróság a szabálysértésekkel összefüggésben e jogot érintően hozott döntései főként a személyes szabadságot korlátozó intézkedéseket érintették. Az ilyen szankció esetén az igazságszolgáltatás érdekei megkövetelik a védői közreműködést. Más szóval, ha a terhelt fogva van, úgy nem mellőzhető a védői közreműködés. A Szabs. tv. a bíróság elé állítás céljából foganatosított szabálysértési őrizet intézménye esetében kötelezővé teszi a védelmet. Az Alkotmánybíróság a szabálysértésekkel összefüggésben azonban kimondta azt is, hogy a jogelv a szabálysértési eljárás egyes részletszabályaiban jelenik meg.

6.3 A hatékony jogorvoslathoz való jog

Ez a jogelv a Bíróság szerint - többek között - azt jelenti, hogy az érintettnek alanyi joga legyen a jogorvoslat igénybevételére. A jogorvoslat akkor hatékony, ha a felülvizsgálatot végző szerv jogkérdésben és a megalapozottság kérdésében is jogosult az érdemi vizsgálatra. Nem elegendő a jogorvoslat elvi lehetősége, annak ténylegesen gyakorolhatónak is kell lennie és nem függhet a hatóság mérlegelési jogától.

A jogelv vonatkozásában a magyar Alkotmánybíróság - bár nem a szabálysértési jogot érintő határozataiban - lényegében ezzel egyezően foglalt állást. A szabálysértéseket érintő döntéseiben arra is rámutatott a testület, hogy ennek a jognak a hiánya nem feltétlenül alkotmányellenes akkor, ha az eljárási szabályok kellő biztosítékot jelentenek arra, hogy az eljárás alá vont személy jogai ne sérüljenek.

7 A szabálysértések külföldi szabályozásáról

A fentebb vizsgált országok szabálysértést érintő szabályozásáról összefoglalásként elmondható, hogy a szabálysértésekre vonatkozó kifejezett alkotmányi „rendezés” a vizsgált országok egyikében sincs. A közigazgatási büntetőszankcionálás egységes anyagi és eljárási törvény hatálya alá tartozik Németországban és Ausztriában. A magyar joghoz hasonló elkülönült szabálysértési és a közigazgatási szankcionálás van Szlovákiában, míg a büntetőjog

részeként, kihágásként rendeli büntetni a hazai szabálysértésekhez hasonló cselekményeket a francia jogrend. A kihágásokat a büntetőjog részeként kezelő és első fokon a bíróságok által elbírált francia jogrenden kívül a vizsgált országokban első fokon a közigazgatási szervek járnak el. Az osztrák közigazgatási büntetőtörvény és a szlovák szabálysértési kódex mögöttes joganyaga a közigazgatási eljárási törvény, míg a német jogban az OWiG által nem szabályozott kérdésekben a büntetőeljárási kódex alkalmazandó. A szlovák és a német jogtól eltérően az osztrák kódex nem tartalmaz különös részi tényállásokat. Az elkövető felelősségének megállapításához a német jogban fő szabályként szándékos elkövetés szükséges, míg az osztrák és szlovák törvények szerint ehhez már a gondatlanság is elegendő. A jogi személyek valamilyen megoldás szerinti felelősségre vonása minden vizsgált ország szabálysértési (kihágási) joga szerint lehetséges. A vizsgált országok szankciórendszerének közös eleme, hogy az osztrák kódexen kívül egyikük sem ismeri a büntetésként alkalmazandó szabadságelvonást és valamennyi országban az elsődleges szankció a pénzbírság. Az elsőfokú döntéssel szembeni jogorvoslatot a vizsgált országokban a bíróság bírálja el. Kivételt képez ez alól a szlovák szabálysértési jog, amelyben a bírósághoz fordulás joga nem biztosított. A francia szabálysértési (kihágási) eljárásban lényeges szerepe van az ügyésznek a büntetőeljárás szabályaira tekintettel, míg a német jogban a közbenső eljárás keretében. Ehhez hasonló garanciális eljárási jogai az ügyésznek az osztrák és szlovák szabálysértési jogban nincsenek. Az eljárás gyorsabb, egyszerűbb lefolytatására valamennyi vizsgált ország joga lehetőséget biztosít. Végül a végrehajtási szabályok tekintetében az elzárásra változtatás lehetősége garanciális szabályokkal és részben eltérő céllal Szlovákián kívül mindenütt ismert.

*„Aki nem tudja, honnét jött, azt sem tudhatja, hová megy,
mert nem tudja, hol van.”*

(Habsburg Ottó)

II.

A szabálysértési jog alakulásának történeti áttekintése

A kisebb súlyú jogsértésekre vonatkozó jogi szabályozás hazai történetében öt nagy korszak különíthető el:

- az 1879. évi XL. törvénycikk (Kbtk.) megalkotását megelőző időszak,
- az 1879-1950 közötti időszak,
- az 1950-1968 közötti időszak
- az 1968-2000 közötti időszak és
- a 2000. március 1. napját követő időszak.

1 A kihágási jog kodifikációját megelőző évtizedekről

A szakirodalom által a hazai kihágási jog első kodifikált forrásaként megjelölt, a mezei rendőrségről szóló 1840. évi IX. törvénycikk a kisebb súlyú mezőrendőri cselekményeket foglalta össze egy kódexbe.²¹⁹ A törvény által ismert felelősségi formák a merő gondatlanság, vétkes gondatlanság, szándékos negédeesség és a tudatos rosszakarat voltak. A legenyhébb esetben alkalmazott szankció az okozott kár és a költségek megfizetése volt, míg a súlyosabb esetekben a kár kétszeres megtérítése, a pénzbüntetés vagy pénzbírság, a fogság, illetve a testi büntetés voltak alkalmazhatóak. A büntetés kiszabása körében irányadó körülmények - egyebek mellett - az okozott kár mértéke, az ismételt, illetve az éjjeli vagy nappali elkövetés voltak. A büntetés kiszabása a vétkesség fokozatához igazodott azzal, hogy a legenyhébb formák esetén polgári jogi, míg az egyenes szándékkal történő elkövetés esetén a büntetőjogi jogkövetkezmények voltak alkalmazhatóak.²²⁰

A törvény az anyagi jogi rendelkezések mellett eljárásjogi szabályokat is tartalmazott. Ilyen szabály volt többek között, hogy a mezei rendőrség eljárásának felügyeletét és a bíraskodást a megyékben a járásbéli és kerületi szolgabírákra, míg a szabad királyi és a kiváltságos mezővárosokban a városi kapitányokra bízta. A törvény a szóbeli perekről szóló 1836. évi

²¹⁹ Árva Zsuzsanna, l.j., 194., 35-38.

²²⁰ 1840. évi IX. tc. a mezei rendőrségről 2. §; Máthé Gábor, A kihágás intézménye 1-2, Állam és Igazgatás 1980. 8. 673-683.

XX. törvénycikk szerinti sommás eljárás alkalmazását írta elő. A döntés ellen jogorvoslatként a törvényszékhez vagy a városi tanácshoz lehetett fordulni, de a 200 Forintot meghaladó értékhatár felett további jogorvoslati lehetőség is biztosított volt. Már ez a jogszabály is tartalmazta a pénzbeli marasztalás meg nem fizetése esetén alkalmazandó eventuais elzárást és rendelkezett az annak alapjául szolgáló átváltoztatási kulcsról.²²¹

Az 1840. évi V. törvénycikkkel a büntetőjogi kodifikáció előkészítésére kiküldött bizottság büntetőjogi, börtönügyi és büntető eljárásjogi kódex előkészítését tűzte ki célul. A büntetőeljárás reformtörekvések - amelyek főként francia hatásra kerültek át Magyarországra - az 1843/44. évi törvényjavaslatokban nyertek végső megfogalmazást.²²² A büntetőjogi tervezet büntettekről és büntetésekről szóló részének szoros tartozéka volt a közfenyíték alá tartozó rendőrségi kihágásokról, s azoknak büntetéséről szóló „Toldalék”. Az 1843.évi javaslatok a büntett-kihágás egysége mellett a büntetőeljárás-rendőri eljárás párhuzamát is megteremtették. A kihágási eljárás egészére a büntetőeljárás javaslat vonatkozó szakaszait kellett alkalmazni. A büntetési nemek körét a fogság, a pénzbüntetés és a bírói dorgálás jelentette, emellett szintén alkalmazta volna az eventuais elzárás intézményét. A javaslat megszabta volna az igazgatási rendeletek megszegőivel szemben alkalmazandó büntetések generális maximumát az egyes tényállások esetében meghatározott speciális minimumot és maximumot is. Kihágást törvény, kormány szintű rendelet és szabályrendelet állapíthatott volna meg. A különös rész a kriminális jellegű tényállások mellett igazgatásellenes cselekményeket szabályozott volna. A kisebb súlyú cselekmények vegyes jellegére tekintettel azok fogalmi meghatározása nehézségeit illetően a kiküldött bizottság úgy fogalmazott, hogy *„nem csupán a kriminalitás határán mozgó cselekmények és büntetőjogi relevanciájuk a teljes kör, hanem olyan magatartások is, amelyek igazgatási (rendőri) viszonyból fakadnak. Emiatt nem lehet általános érvényű szabályokat adni és törvénybe foglalni, hanem kisebb közösségeket érintő normákat is szükséges alkotni.”* A kiküldött bizottságnak a koldulás büntetendősége tárgyában adott jelentése mai jogalkotásunk számára is megfontolandó tartalmú. Eszerint igazságtalannak tartották a koldulást büntetni, mivel *„az emberiséget sértené a koldulást általában eltiltani, mindaddig amíg gondoskodva lesz arról, hogy a szegény ki dolgozni tudna, de munkát nem talál, kereset nélkül ne szűkölködjék.”*²²³ A javaslat a bírói út igénybevétele az alaki és az anyagi szabálysértések esetén egyaránt igénybe vehető egyfokú fellebbezés lehetőségével kívánta biztosítani. A megyékben a szolgabíró vagy

²²¹1840. évi IX. tc. a mezei rendőrségről 4-5. és 41.§

²²² Király Tibor, Fejezetek a Magyar Büntető Eljárásjog tudományának történetéből. Tankönyvkiadó, Budapest 1977, 9-13.

²²³Máthé Gábor, A kihágás intézménye 1-2, Állam és Igazgatás 1980. 8. 673-683.

esküdt, míg a nemesi községben és a rendezett tanácsú helységekben az előjáróság megbízott tagja másik két előjáróval együtt hozott döntései ellen bejelentett fellebbezés tárgyában a megyei büntetőtörvényszék járt volna el reformatórius jogkörrel. Rendkívüli perorvoslati eszközként kerülhetett volna sor a rendőri eljárás megújítására, amelyre egy alkalommal kerülhetett volna sor az elítélt javára. Megjegyzendő, hogy az 1840-es években a közigazgatás és az igazságszolgáltatás elválasztásának igénye még nem fogalmazódott meg, ezért a kihágások elbírálásában a bírói és igazgatási szervek között nem volt éles megkülönböztetés.²²⁴

A Magyarországon 1852-ben hatályba léptetett osztrák büntető és kihágási törvény, majd az 1853. évi büntető perrendtartás jelentős hatással voltak a magyar jogfejlődésre. Ehhez egyfelől hozzátartozik, hogy a centralizáló abszolutizmus - amely a neoabszolutista állam hadseregének erején és külpolitikai stabilitásán nyugodott - Magyarország jogi identitását is fel kívánta számolni. Az osztrák jog magyarországi szerepének megítéléséhez azonban hozzátartozik az is, hogy a nagy kódexek bevezetése megerősítette a magyarországi jogéletben az írott jog szerepét, a gyakorló jogászok ezrei mellett a szakirodalom művelőinek tevékenysége is hozzájárult a modern jogi kultúra hazai elmélyítéséhez.²²⁵ Az 1861. évi Ideiglenes Törvénykezési Szabályokkal visszaállították a magyar büntető törvényeket. Ez a kihágások vonatkozásában a mezei rendőrségről szóló törvényen kívül a törvényjavaslatokat és az elméleti igényességű tudományos munkákat jelentette, különös tekintettel *Pauler Tivadar Büntetőjogtan* című művére, amely az eljárás vonatkozásában általánosan tette lehetővé a kihágási ítéleteknek a megyei törvényszékhez, illetve a városi tanácshoz történő egyfokú fellebbezést. Pauler a bűncselekmények trichotomikus felosztásában vizsgálta a rendőri kihágásokat, amelyekről megállapította, hogy a tágabb értelemben vett büntetőjog részei. A rendőri kihágások „közvetlenül jogsértést nem eredményeznek, de arra közvetve alkalmat szolgáltatnak és annál fogva a köz és magánbátorság érdekében fenyíték alatt tilalmaztatnak”.²²⁶

A Csemegi kódexig terjedő időszakra az igazgatási és igazságszolgáltatási hatásköröknek az osztrák és német hatásra visszavezethető ellentmondásossága volt a jellemző. Amíg az osztrák jog az 1867. évi Alkotmányban deklaráltan nem engedte meg az igazgatási szervek büntető ítélezési jogkörét, addig a német jog lehetővé tette a közigazgatási szervek korlátozott igazságszolgáltatási tevékenységét a kihágások tekintetében. E kettősség megjelenési formája

²²⁴ Ibid.

²²⁵ Kajtár István, *Egyetemes Állam-és Jogtörténet* (Dialog Campus, Budapest-Pécs 1997), 146-147.

²²⁶ Árva Zsuzsanna, *Ij.*, 194., 46-47.; Pauler Tivadar, *Büntetőjogtan I.* (Pfeifer, Budapest 1864) 58.

Magyarországon különösen a kisebb polgári peres ügyekben való eljárásról szóló 1877. évi XXII. törvénycikk és a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk volt. Az előbbi a kisebb súlyú cselekmények elbírálására az igazgatási jogkört legalizálta, míg az utóbbi ezt elvileg nem ismerte el.²²⁷ A kodifikációt megelőzően jellemző volt a büntetőjogi és igazgatási szankciók keveredése is. Gyakran volt a közigazgatási jogi szabály megszegésének jogellenességi formája a kihágás, szankciója pedig a pénzbírság vagy pénzbüntetés. A büntetőjogi kodifikációig nem voltak elkülöníthetőek az egyéb büntetőjogi és kihágási szankciók. A bizonytalanság oka volt az is, hogy az elmélet nem tett különbséget a kihágások funkciója és jogrendszerbeli elhelyezkedése között. A kihágások formailag a büntetőjog részét képezték, funkciójuk a közigazgatási jog szabályainak érvényre juttatása volt. A jogellenes magatartás szankcionálásának igénye létezett, de a szabályszegésnek sajátos szankciótípusa nem volt, ezért a jogalkotó a büntetőjogi eszközöket alkalmazta. Emellett előfordult az is, hogy közigazgatási jogszabályban szabályozott társadalmi viszonyok megsértését szankcionálták büntetőjogi szankciókkal. A közigazgatás és igazságszolgáltatás elválasztása elvének ellent mondott a nehezen áttekinthető fórumrendszer is. A kihágások egy részében a közigazgatási szervek jártak el a bűnvádnál egyszerűbb eljárásban, míg egyes kihágásokat bírósági útra terelt a jogalkotó.²²⁸

2 A kihágási jog kodifikációjától 1950-ig terjedő időszak

Nem volt egyetértés a jogtudományban a büntetőjogi kodifikáció során a bűncselekmények trichotomikus felosztása és annak tekintetében sem, hogy a kihágásokat nem a Csemegi-kódexben, hanem az ahhoz szorosan kapcsolódó külön törvényben - a kihágásokról szóló 1879. évi XL. törvénycikkben (Kbtk.) - szabályozták. Ennek egyik oka volt, hogy a Kbtk. indokolása szerint a kihágások nem valós jogsértést, hanem a jogsértés megelőzése végett alkotott törvények megsértését képezik és a büntettekhez, illetve vétségekhez képest preventív célúak. Lényegesebb volt azonban, hogy a Csemegi-kódex általános részének fontosabb szabályai a kihágások esetén nem voltak alkalmazhatók. Ilyenek voltak például a területi hatály, a felelősséget érintő szabályok, nem volt büntethető a kísérlet, de büntethető volt a gondatlan kihágás és a törvényen kívül miniszteri rendelet, illetve szabad királyi város, valamint rendezett tanácsú város szabályrendelete is megállapíthatott kihágást. A Kbtk. a kriminális cselekmények mellett az igazgatási szabályszegéseket is szankcionálta.

²²⁷ Máthé Gábor, Ij., 223.

²²⁸ Nagy Marianna, Ij., 190., 19-20.

A Kbt. szerkezetileg általános és különös részre tagozódott. Az általános rész a Btk. általános részétől történő fenti eltéréseket szabályozta. A büntetési nemek az elzárás és a pénzbüntetés voltak. Pénzbüntetést és elzárást törvény, miniszteri rendelet, törvényhatósági és városi szabályrendelet egyaránt megállapíthatott, különbség csak annak mértékében volt. A törvény a szankciók esetében meghatározta a generális maximumot. Az egyes tényállások esetén speciális minimumot nem, de különös maximumot meghatározott, kifejezve ezzel a jogsértő cselekmény tárgyi súlyához igazodó értékítéletet. Az elzárást közigazgatási hatósági fogházban, amennyiben a körülmények megengedték magánzárkában, a huszadik évüket be nem töltött személyek esetében javítóintézetben kellett végrehajtani. Meghatározott esetben 14. életévüket betöltött személyek elzárással büntetésére is lehetőség volt. A törvény lehetőséget adott arra, hogy az enyhítő körülmények túlsúlyára tekintettel az elzárás helyett pénzbüntetést állapítsanak meg. Ha a kihágásra törvény, miniszteri rendelet vagy szabályrendelet csupán pénzbüntetést rendelt, az csak behajthatatlanság esetén volt átváltoztatható elzárásra, ilyenkor az elzárás tartamát az ítéletben meg kellett határozni. A törvény szabályozta a pénzbüntetés helyébe lépő elzárás átváltoztatási kulcsát. Az ítéletben elzárás mellett pénzbüntetés alkalmazására is lehetőség volt, de ekkor is meg kellett határozni a pénzbírság helyébe lépő elzárás tartamát behajthatatlanság esetére.

Az objektív felelősség megjelenésének tekinthető a Kbt.-nak az a rendelkezése, hogy a családfők, gyámok, gondnokok, felügyelők, háztulajdonosok, alispánok és a gazdák tartoznak felelősséggel a felügyeletük alá tartozó személyek jogsértése esetén. Ha azonban a jogsértést ezek a „felügyelet alá tartozó” személyek kifejezett utasítás ellenére követték el, úgy a jogsértésért felelősséggel tartozó személyeken kívül ők maguk is büntethetőek voltak.

A különös rész szerkezetileg tíz fejezetből állt, amelyekben kriminális és igazgatásellenes cselekményeket vegyesen szabályoztak. A büntető törvénykönyvek életbe léptetéséről szóló 1880. évi XXXVII. törvénycikk rendelkezéseiből világosan látszik, hogy a Kbt. különös részi tényállásain kívül számos törvény, miniszteri rendelet és szabályrendelet is megállapított kihágást, másrészt ez a törvény végezte el a kihágások miatti eljárások hatásköri elosztását is. A kihágási eljárást a járásbírók és a közigazgatási szervek között osztotta meg úgy, hogy a közigazgatási szervek jelentős túlsúlyban voltak az ügyek elbírálása tekintetében. A közigazgatási büntetőbíráskodást első fokon a megyékben a szolgabírók, a városokban a kapitány, vagy a tanács által megbízott tisztviselő, a főváros kerületeiben pedig az illetékes

kapitány látta el. A járásbírók és közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartozó kihágások halmazata esetén a járásbírók jártak el.²²⁹

Kizárólagos bírói hatáskörbe a Kbt. öt fejezetében rögzített kihágások miatti eljárás tartozott. A törvény további öt fejezetben párhuzamos hatáskört tett lehetővé a járásbírók és a közigazgatási szervek között azzal, hogy a tulajdon elleni kihágások kivételével a közigazgatási szervek voltak túlsúlyban.²³⁰ A hatásköri megosztásra vonatkozó rendező elv nem, vagy legfeljebb akként határozható meg, - ahogy *Árva* Zsuzsanna fogalmazott - hogy a szabályozás koncepciója a jogalkalmazás igényeihez igazodott azzal, hogy a súlyosabb kihágási ügyekben a bíróság, míg az enyhébb ügyekben a közigazgatási szervek jártak el.²³¹ Bírói útra az egészségügyi, gyógyászati, járványügyi szabályok érvényesítése terelődött, de a közcsend elleni veszélyeztetés fejezetéből a bíróság hatáskörébe tartozott például a nem zsarolási célból való rágalmozás, becsületsértés. A tulajdon elleni kihágások nagyrészt a járásbírók hatáskörébe tartoztak és büntetésük két hónap elzárás, illetve 300 forintig terjedő pénzbüntetés voltak. Alapesetként az értékhatárhoz kötött lopást, ingó-ingatlan dolog jogtalan használatát, illetve a rongálást ismerte a törvény. Ezeket csak magánindítványra lehetett büntetni, további esetekben az officialitás volt jellemző. A Btk. különös részének negyvenkét fejezetéből tizennyolc érintkezett a Kbt. vonatkozó részeivel. Ezek a Kbt. állam elleni, közbiztonságot sértő, a szerencsejáték által elkövetett, hatóságok és közcsend elleni veszélyeztető magatartásokra vonatkozó fejezetek, de a kettős alakzatú kihágások megtalálhatóak voltak a vallás elleni, pénz és értékpapír hamisítást tárgyaló kihágások, a családi állást érintő és a szemérem elleni bűncselekményekhez kapcsolódó igazgatás-ellenes cselekmények esetében is. A lefoglalt vagyonrongálás, közegészség, testi épség elleni kihágások esetén szintén találhatóak voltak kapcsolódási pontok a Btk. vonatkozó rendelkezéseivel. A kettős alakzatú kihágások közül a tulajdon elleni kihágások emelendők ki. E szabályok nemcsak az értékhatárhoz kötött lopást határozták meg, hanem a tulajdont általában védő kerettényállásokat rögzítették, kiemelten az igazgatási szabályok megsértését rendelték büntetni. A tulajdon elleni kihágások a Btk. hat fejezetének - lopás (XXVI), orgazdaság, bűnpártolás (XXX.), más vagyonának rongálása (XXXVI.), gyújtogatás (XXXVII.), vízáradás okozása (XXXVIII.) - tényállásaihoz kapcsolódott. E kihágások többsége elzárással is büntethető volt. A lopás kihágása a 2 Ft-ot meg nem haladó élelmiszer, élvezeti cikkek jogtalan eltulajdonítása esetén volt megállapítható. A jogtalan használat és az

²²⁹ 2265/1880. IM. rendelet a járásbírók hatáskörébe utalt vétségek és kihágások eseteiben követelendő eljárás tárgyában 10. §-a

²³⁰ Máthé Gábor, l.j., 223.

²³¹ *Árva* Zsuzsanna, l.j., 194., 47.

abból eredő rongálás, egyéb károkozás kihágása az 5 Ft-ot meg nem haladó értékre történt elkövetés esetén volt megállapítható. Az orgazdaság, bűnpártolás bűncselekményi alakzatai a felróhatóság alapján különültek el a kihágásoktól. A csalás bűncselekményének kihágási alakzatait a vonatkozó igazgatási szabályok megszegése jelentették.²³²

A közigazgatási büntetőbíráskodásra vonatkozó eljárást a belügyminiszteri²³³, míg a járásbíróóság előtti eljárást külön igazságügy-miniszteri rendelet²³⁴ szabályozta. Mindkét rendelet ugyanazt a - büntetőeljárás - terminológiát, szerkesztési rendszert és több helyen azonos rendelkezéseket tartalmazott.²³⁵ Mindkét jogszabály rendelkezett többek között a határidőkről, hatásköri és illetékességi szabályokról, az idézés, kézbesítés, illetve tárgyalás szabályairól. Emellett meghatározták az ítélet tartalmi követelményeit, rendelkeztek a végrehajtás egyes kérdéseiről és az eljárási költségekről. Az azonos szabályok közül kiemelendő, hogy fő szabályként az elkövetés helye szerinti járásbíróóság, illetve közigazgatási hatóság járt el, de ilyen volt még a közbenső határozatok elleni önálló jogorvoslat hiánya, az iratok és a jogorvoslatok benyújtására vonatkozó határidők meghosszabbítási lehetőségének hiánya is.

A közigazgatási hatóságok hatáskörébe utalt kihágások esetén is érvényesült az officialitás elve. A jogorvoslatok vonatkozásában kiemelendő, hogy a fellebbezést a megyékben és a rendezett tanácsú városokban az alispán, a törvényhatósági jogú városokban a tanács, Budapesten pedig a főkapitány bírálta el. Harmadfokú hatóság a belügyminiszter volt. A közigazgatás egyes speciális területeihez fűződő, kihágási tényállásokat is tartalmazó jogszabályok e speciális kihágások miatti eljárásra eltérő fórumrendszert határoztak meg²³⁶. A közigazgatási hatóság előtti kihágási ügyben az ügyész eljárási szeplőként nem vett részt. A közigazgatási szervek által kiszabott pénzbüntetést - meg nem fizetése esetén - ugyanazon közigazgatási tisztviselő hajtotta be, aki azt ítéletileg megállapította. Ebbe beletartozott a vagylagosan megállapított szabadságvesztés büntetés foganatba vétele iránti intézkedés is.²³⁷

A közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartozó kihágási ügyekben a 2608/eln. számú 1890. évi BM. rendelet a csekély súlyú büntetések elleni indokolatlan fellebbezések elszaporodására

²³² Máthé Gábor, l.j., 223.,

²³³ A magyar büntető törvénykönyvek végrehajtása tárgyában kiadott 38.547/1880. belügyminiszteri körrendelet

²³⁴ A járásbíróóságok hatáskörébe utalt vétségek és kihágások eseteiben követelendő eljárás tárgyában kiadott 2265/1880. igazságügy miniszteri körrendelet

²³⁵ Tisza Tamás, Jogorvoslatok és történeti fejlődésük az 1879-81. évi jogszabályokon alapuló kihágási eljárási rendszerben 283-301., In: Miskolci doktoranduszok jogtudományi tanulmányai 5/2. Szerk. Stipta István, Bibo Kiadó, Miskolc 2004, 289-90.

²³⁶ Ibid, 298.

²³⁷ A magyar büntető törvénykönyvek végrehajtása tárgyában kiadott 38.547. számú belügyminiszteri körrendeletben foglalt, a kihágási ügyekben bírói hatalmat gyakorló közigazgatási tisztviselők által megállapítandó pénzbüntetések behajtása és kezelése tárgyában kiadott utasítás

tekintettel az eljárás gyorsítása céljából elsőfokú és a másodfokú hatóság ítélete ellen a fellebbezés jogát csak súlyosabb ítéletek esetében tette lehetővé²³⁸.

A járásbíróóságok hatóságok hatáskörébe utalt kihágási eljárást szabályozó rendelet szerint fő szabályként a hivatalból üldözendő vétség vagy kihágás esetén az eljárás a királyi ügyész indítványára volt megindítható. A járásbíróósági tárgyaláson az ügyészi részvétel nem volt kötelező, azon az ügyész akkor vett részt, ha azt „saját belátása szerint” indokoltnak tartotta, egyébként a rendelet mellékletét képező táblázatba történő bejegyzéssel terjesztette indítványait, jogorvoslati nyilatkozatait a bíróság elé. A jogorvoslati eszköz a fellebbezés volt. Fellebbezéssel bárki élhetett, aki a járásbíróóság határozatai által magát jogaiban sértve érezte. A fellebbezésre jogosultak közül kiemelendő, hogy a királyi ügyész a királyi ügyészségről szóló 1871. évi XXXIII. törvénycikk alapján a vádlott javára és terhére is, a sértett csak a felmentő ítélet ellen, míg a vádlott bármely tartalmú fellebbezéssel élhetett. A védő védenca kifejezett akarata ellenére jogorvoslattal nem élhetett. Mindezekon kívül magánvádas ügyben a fellebbezés joga a magánvádlót is megillette. Az igazságügy-miniszteri rendelet rendkívüli jogorvoslatként az elítélt, az ügyész és a magánvádló részére biztosította az újrafelvétel lehetőségét az ügyben beszerzett bizonyítékok hamis, hamisított vagy koholt voltára, illetve új tényre vagy bizonyítékra hivatkozással.

A járásbíróósági ítélet ellen bejelentett fellebbezés tárgyában másodfokon a királyi ítélőtábla járt el.²³⁹ A másodfokú ítélet ellen fellebbezésnek csak anyagi jogszabálysértés esetén volt helye, amennyiben az elbírált cselekmény nem minősült bűncselekménynek, illetve ha a büntetett vagy vétséget képező cselekményt kihágásnak minősítették.²⁴⁰ Ezen a szabályozáson a királyi járásbíróóságok hatásköréhez utalt büntető ügyekben a fellebbviteli bíróságok szabályozásáról és a fellebbvitel korlátozásáról szóló 1883. évi VI. törvénycikk akként módosított, hogy a törvényben meghatározott kihágások esetében másodfokon a királyi törvényszék járt el, míg harmadfokon az ítélőtábla hozott döntést. A törvényben meghatározott kihágások esetén a másodfokú döntés ellen is csak korlátozott körben, meghatározott esetben²⁴¹ lehetett fellebbezéssel élni.

²³⁸ Első fokon: kettő forintot meghaladó pénzbüntetés esetén vagy azt meg nem haladó pénzbüntetés elzárással, foglalkozás gyakorlásától eltiltással, illetve bűnjelek elkobzásával egyidejű alkalmazása esetén. Másodfokon: elzárás, tíz forintot meghaladó pénzbüntetés, vagy az ítéletben foglalkozás gyakorlásától eltiltás vagy bűnjelek elkobzása elrendelése esetén.

²³⁹ Az első folyamodású bíróságok rendezéséről szóló 1871. évi XXXI. törvénycikk 17.§-a

²⁴⁰ A magyar büntető törvénykönyvek életbe léptetéséről szóló 1880.évi XXXVII. törvénycikk 43. §-a

²⁴¹ A fellebbviteli bíróságok szabályozásáról és a királyi járásbíróóságok hatásköréhez utalt büntető ügyekben a fellebbvitel korlátozásáról szóló 1883. évi VI. törvénycikk 2. §-a szerint, ha a másodfokú bíróság a vádlottat az első fokú bíróság felmentő ítéletének megváltoztatásával bűnösnek mondta ki, vagy ha a másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletének megváltoztatásával vagy helyben hagyásával szabadságvesztés büntetésre vagy 200 forintot meg nem haladó pénzbüntetésre ítélte.

A bíróság a jogorvoslatok elbírálásán kívül törvényességi felülvizsgálati jogot gyakorolhatott - az 1869. évi IV. törvény felhatalmazásán alapulóan - a miniszteri rendelet vagy szabályrendelet egyes esetekben történő alkalmazása esetén azzal, hogy e jogszabályok szükségességének, célszerűségének, megalkotásuk szabályszerűségének vizsgálatára nem terjedt ki a felülbírálati joga.²⁴²

A járásbíró által kiszabott pénzbüntetést - meg nem fizetése esetén - a 2106/1880. IM rendelet szerint kellett behajtani. E rendelet 6. számú melléklete alapján a pénzbüntetés beszedésére vagy esetleges behajtására és a pénzbüntetés helyébe lépő elzárás foganatba vételére is a járásbíró intézkedett.

A közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartozó kihágások esetében a jogorvoslati fórumrendszert a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901. évi XX. törvénycikk egységesítette és a rendőri eljárást is szabályozta. Rendelkezései azonban csak 1911. január 1. napjával léptek hatályba. A kihágási eljárás során követendő szabályokat ezen kívül a rendőri büntető eljárás egységes szabályozása tárgyában kiadott 65000/1909. BM. rendelet (Rbsz.) is szabályozta. Ez utóbbi jogszabállyal a közigazgatás kihágási bíráskodási jogkörét „rendőrbíráskodásnak” nevezték.²⁴³ Új rendelkezés volt, hogy első fokon kis és nagyközségben a főszolgabíró, illetve szolgabíró jártak el. Községi bíróság előtt az eljárás jóval egyszerűbb volt, az eljárásban közvádoló nem vett részt, a felek a terhelt és a sértett voltak. A jogorvoslatok körét a felfolyamodás, a fellebbezés, az igazolás, az újrafelvétel és a kivételes jogorvoslat a jogegység érdekében jelentették. Másodfokon kis- és nagyközségekben, illetve a rendezett tanácsú városokban az alispán, míg a törvényhatósági joggal felruházott városokban (Budapesten is) a tanács járt el. Budapesten a közigazgatási hatáskörbe tartozó kihágások részben a közigazgatási szervek, részben a rendőrség hatáskörébe tartoztak. A budapesti államrendőrség területén a rendőrkapitány határozataira nézve a főkapitány vagy helyettese, harmadfokon pedig az illetékes miniszter volt jogosult eljárni. A végzés ellen - a törvényben meghatározott kivételekkel - egyfokú felfolyamodásnak volt helye. Az ítélet ellen fellebbezés volt biztosítva, amely rendszerint kétfokú volt. A törvény meghatározott mértékű pénzbüntetéshez kötötte a kizárólag enyhítés végett bejelentett fellebbezés jogát.²⁴⁴

²⁴² Kbt. 10. §-a

²⁴³ Nagy Marianna, Az államigazgatási jogi szankció szabályozásának története. (ELTE ÁJK, Budapest 1990), 28.

²⁴⁴ A közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901. évi XX. törvény, a rendőri büntető eljárás egységes szabályozása tárgyában kiadott 65000/1909. BM. rendelet és Vámbéry Ruzsem, A bűnvádi perrendtartás (Grill Károly Könyvkiadó vállalata, Budapest 1916), 386-389.

Az eljárási fórumrendszer tekintetében felmerült a mai fair eljárás alapötlete is, azaz, hogy a közigazgatási hatáskörbe tartozó kihágási ügyekben másodfokon a bíróság járjon el. Ennek megvalósítására kínálkozott az a lehetőség, hogy ilyen ügyekben az országos illetékességű Közigazgatási Bíróság járjon el, de ez az ügyek nagy számára tekintettel nem lett volna megvalósítható. A rendes bírósági szervezetrendszerben történő elbírálásra vonatkozó ellenérv az volt, hogy a megoldás a közigazgatási és bírói hatalmi ágak közötti jogkörök összezavarásához vezetne.²⁴⁵

A kihágási eljárásban a vád képviselője az Rbsz. rendelkezései szerint is csak fakultatív volt és az egyes eljárásjogi garanciák is kevésbé érvényesültek. Az Rbsz. ugyan ígéretet tett olyan rendelet kibocsátására, amely a tisztii ügyész, mint közvádoló kötelező közreműködésének eseteit meghatározza, ilyen rendelet kibocsátására azonban nem került sor. Az ügyészi felügyelet azonban a kihágásokra is kiterjedt.²⁴⁶

Az Rbsz. rendelkezései szerint büntetőparancsot harminc koronát meg nem haladó pénzbüntetéssel sújtható kihágás esetén bocsáthatott ki a rendőri büntetőbíró. A kihágási eljárásban a büntetőparancs kibocsátásának a kihágás elkövetésén kívül az volt a feltétele, hogy a terhelt szabadlábon legyen és a feljelentést hatóság vagy kellően alátámasztott módon magánszemély tegye. A büntetőparancsban kiszabott pénzbüntetés befizetésével az eljárás gyorsan és egyszerűen befejeződött. A terhelt a büntetőparancs ellen az ügy tárgyalását kérhette vagy - kizárólag a büntetés mértéke miatt - fellebbezéssel élhetett.²⁴⁷

A járásbíró hatáskörébe tartozó kihágások miatti eljárást a bűnvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. törvénycikk (a továbbiakban: Bp.) szabályozta. A járásbíró hatáskörébe tartozó büntetőügyek vizsgálata során mutatott rá *Vámbéry Rusztem* arra, hogy a járásbíró hatáskörébe tartozó csekélyebb ügyekben az amúgy is csekélyebb büntetésektől kellő hatás akkor várható, ha a bűncselekmény elkövetését mielőbb büntetés követi, amely a büntetőeljárás alapelvei megtartásával az egyszerűbb eljárást is feltételezi. A járásbíró eljárása során egyesbíróként járt el, előkészítő eljárás nem volt, vagy csak a nyomozásra szorítkozott, az ügyeket lehetőleg egy tárgyalással vagy tárgyalás nélkül büntetőparancssal kellett elintézni. Jársbírói eljárásban a büntetőparancs kibocsátásához a közvádoló írásbeli indítványa is szükséges volt. A perorvoslatok korlátozottabbak voltak a törvényszéki eljáráshoz képest és a felek minden nyilatkozatot és kérelmet élőszóval is előterjeszthettek.

²⁴⁵ Árva Zsuzsanna, l.j., 194., 67.

²⁴⁶ Ibid, 71.; *Vámbéry Rusztem*, A bűnvádi perrendtartás. Grill Károly Könyvkiadó vállalata, Budapest 1916, 380.

²⁴⁷ *Vámbéry Rusztem*, A bűnvádi perrendtartás. Grill Károly Könyvkiadó vállalata, Budapest 1916, 373 és 383.

Az eljárás során a vádat az ügyészségi megbízott képviselte.²⁴⁸ Perorvoslatok a felfolyamodás, fellebbezés, a semmisségi panasz; az újrafelvétel és a perorvoslat a jogegység érdekében voltak. A járásbíróóság határozatát a székhely szerint illetékes törvényszék bírálta felül, a semmisségi panasz tárgyában a királyi ítélőtábla, a jogegység érdekében történő perorvoslat tárgyában pedig a Kúria döntött.

Egyfokú *felfolyamodásnak* a járásbíróóság perorvoslattal megtámadható végzései ellen volt helye. Felfolyamodással a fellebbezésre jogosultakon kívül a tanúk, szakértők és mások élhettek, akikre a végzés vonatkozott. *Fellebbezéssel* élhetett a vádlott javára és terhére a királyi ügyészség, a vádlott, illetve annak házastársa, törvényes képviselője, védője, a fő és pótmagánvádló, illetve a sértett a törvényben meghatározott keretek között. A törvényszék a fellebbezést tanácsulésen vagy tárgyaláson bírálta el. A törvényszék a járásbíróóság ítéletét helybenhagyhatta vagy megváltoztathatta, anyagi semmisségi ok esetén megsemmisíthette és a törvénynek megfelelően ítelt. Ugyanígy döntött alaki semmisségi ok esetén is, ha a semmisségi ok alapos és az ügy érdemben elbíráható volt. A járásbíróóság hatáskörét meghaladó döntése esetén, ha az a törvényszék hatáskörébe tartozott és a tényállás felderített volt, úgy a törvényszék hozott elsőfokú döntést, mintha a járásbíróóság el sem járt volna. *Semmisségi panasznak* a Bp. által meghatározott anyagi és alaki semmisségi okok esetében volt helye. A semmisségi okok egy része hivatalból figyelembe veendő volt. Semmisségi panasznak helye volt a járásbíróóság összbüntetést megállapító ítélete ellen is. E perorvoslattal a főügyész és a közvédő, továbbá a királyi ügyészség, a vádlott, illetve annak házastársa, törvényes képviselője, védője, a fő és pótmagánvádló, végül meghatározott esetben a magánvádló élhettek. A tábla a semmisségi panaszt visszautasította vagy elutasította vagy új ítéletet hozott, illetve a törvényszéket, vagy a járásbíróóságot megfelelő eljárásra utasította. *Perorvoslattal a jogegység érdekében* a koronaügyész bármely büntető bíróság törvénysértő jogerős határozata vagy egyéb intézkedése ellen élhetett, a királyi Kúriánál. A Kúria - a törvény megsértését kimondó - határozata a felekre nézve rendszerint nem bírt hatállyal, de a vádlott törvénysértő elítélése esetén a Kúria őt felmenthette, vagy büntetését enyhíthette, hatáskör hiánya esetén pedig az ítélet megsemmisítése mellett az ügyet az illetékes hatósághoz utasította. Az ítélettel befejezett büntetőeljárás *újrafelvételét* az ítélet jogerőre emelkedését követően az elítélt javára az elítélt, házastársa, törvényes képviselője vagy védője, halála esetén egyeneságbeli rokona, meghatározott esetben hivatalból kinevezett külön védője indítványozhatták a 446. §-ban meghatározott esetekben. Az elítélt vagy

²⁴⁸ Ibid, 369.

felmentett terhére a királyi ügyészség vagy a főmagánvádló indítványára a 449. §-ban meghatározott esetekben volt helye újrafelvételnek. A bíróság a megtámadott ítélet hatályában tarthatta, vagy egészben, illetve részben történő hatályon kívül helyezés mellett új ítéletet hozhatott.

Járásbírói ügyben hozott másodfokú végzés ellen felfolyamodásnak, olyan másodfokú ítélet ellen pedig, amely a váddal egyezően csak pénzbüntetéssel büntetendő vétséget vagy kihágást állapított meg, semmisségi panasznak nem volt helye.²⁴⁹

A kihágási jog alakulásában érdemes említést tenni a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk által a belügyminisztérium keretein belül bevezetett Kihágási Tanácsról, amely csak a szakminiszter hatáskörébe tartozó ügyekben dönthetett, de a joggyakorlat egységét elősegítette. A büntető igazságszolgáltatás egyes kérdéseinek rendezéséről szóló 1928. évi X. törvénycikk a korábbiakhoz képest a megtorlás és elrettentés helyett a büntetés céljaul a megelőzést és a javítást tűzte ki. A világháború kitörésével az eljárási rendelkezéseket számos esetben módosították, majd az azt követő időszakban a gazdasági rend megteremtése céljából kihágást megállapító rendelet megalkotására a minisztérium kapott felhatalmazást.²⁵⁰

A kihágások büntetési rendszerében a pénzbüntetés maradt a fő büntetési nem, de megjelentek más büntetések és intézkedések is. A pénzbüntetés vagy elzárásbüntetés mellett mellékbüntetésként fordult elő az engedély elvonása, amely hatósági engedélyhez kötött tevékenység szabályainak megszegése esetén volt alkalmazható. További szankció volt a főként az egészségügyi igazgatásban alkalmazott eltiltás, az ipari kihágások esetén az ipar felfüggesztése és az üzleti kihágásokhoz kapcsolódó forgalom beszüntetése. Súlyos joghátrányt jelentett a kihágási ítélet közzététele, amelynek főként minőségvédelmi funkciót szántak, illetve további szankció volt még az eltoloncolás (kiutasítás) és az elkobzás.²⁵¹

A közlekedésben a tettenérést követő szankcionálás iránti igény Magyarországon a két világháború közötti időszakban merült fel először. A közúti közlekedés rendjének szabályozásában kiemelten fontos 250.000/1929. BM. rendeletből hiányzott ugyanis a közúti közlekedés szabályainak megszegőivel szemben a helyszínen alkalmazható gyors és egyszerű megtorló jellegű eljárás. Ezt kívánta pótolni a kihágások elbírálásának gyorsításáról és

²⁴⁹ Ibid, 375-380.; Bp. 545-560. §

²⁵⁰ Árva Zsuzsanna, Ij., 194., 71.; Vámbéry Rusztem, Ij., 247., 74-75.

²⁵¹ Nagy Marianna, Ij., 243., 28-29.

egyszerűsítéséről szóló 1935. évi 920. számú BM. rendelet különösen a helyszínen történő tettenérés esetében való ítélkezéssel szülő rendelkezésével, amely szerint a rendőri büntetőbíró tárgyalás és jegyzőkönyv felvétele nélkül a helyszínen ítéletet hozhatott a pénzbírság kiszabása tárgyában, amennyiben meghatározott kihágás elkövetésének szemtanúja volt. Ha a terhelt az ítéletet tudomásul vette, a pénzbüntetést a rendőri büntetőbíró részére való átadással vagy a postatakarékpénztári befizetési lapon rendezhette. Lehetősége volt az elkövetőnek arra is, hogy fellebbviteli jogával éljen, ilyenkor a továbbiakban a rendőri büntetőeljárás szabályai voltak alkalmazandók. Ezek a rendelkezések azonban nem hozták meg a közlekedés zavartalansága által megkövetelt eredményeket. A helyszínen történő bírságolás rendszere a harmincas évek Európájának számos országában már bevált módon működött. A külföldi példákhoz hasonlóan Magyarországon is szükségessé vált a korabeli gépkocsiforgalom fejlődése miatt a közúti közlekedés és gyalogosforgalom rendjének fenntartása érdekében jogi norma alkotása. Az enyhébb természetű és csupán pénzbüntetéssel büntethető kihágások tetten ért elkövetőire a helyszínen, rendbüntetésül pénzbírság kiszabásáról az 1938. évi III. törvénycikk rendelkezett, amely egyelőre azonban csak Budapest területén lépett hatályba. E jogszabály szerint a tetten ért személyt a pénzbírság megfizetésére a rendőrség és csendőrség őrszemélyzetének e végből külön felhatalmazott tagjai szólíthatták fel, akik az összeg átvételére is jogosultak voltak. Az elkövető jogorvoslással nem élhetett. Ha a pénzbírságot nem fizette meg azonnal, ellene a rendőri büntetőeljárást kellett megindítani, a pénzbírság megfizetése esetén azonban kihágási eljárás nem volt indítható. E törvény végrehajtási rendelete²⁵² tizennyolc pontban határozta meg, hogy mely kihágások miatt lehetett a helyszínen pénzbírságot alkalmazni. Ezek a kihágások nagyrészt közlekedési tárgyúak voltak, de szankcionálta a köztisztasággal összefüggő elkövetési magatartásokat, továbbá gépjárművel való füst okozóit, ugyanígy azokat a járművezetőket is, akik az útestre gyúlékony vagy robbanó anyagot juttattak. Meghatározásra került a kihágások miatt alkalmazható pénzbírság mértéke is. A rendőrnek tettenérést követően közölnie kellett az elkövetővel, hogy vele szemben pénzbírságot kíván alkalmazni, egyben figyelmeztetnie kellett arra is, ha a pénzbírságot nyomban nem fizeti meg, ellene feljelentést fog tenni. A helyszínen intézkedő rendőrnek módjában állt a pénzbírság alkalmazásának mellőzése is, ekkor azonban feljelentési kötelezettsége volt. Ha a tetten ért személy a pénzbírságot nyomban megfizette, személyazonosságának megállapítását mellőzni kellett. Fiatalkorúval szemben pénzbírság alkalmazására nem volt lehetőség. Az 1938. évi III.

²⁵² A m. kir. belügyminiszternek az 1938. évi III. törvénycikk hatályba léptetésének és végrehajtásának szabályairól szóló 1938. évi 2.000 számú rendelete

törvénycikket az 500.000/1947. BM. számú rendelet 1948. január 1. napjától léptette hatályba az egész ország területére vonatkozóan.

A közigazgatási büntetőjogot érintő magyar jogelméleti munkák közül kiemelendő Goldschmidt magyarországi követője, *Angyal Pál* és akadémiai székfoglaló munkája. Nézete szerint nem minden rendzavaró cselekmény bűncselekmény, azzá csak akkor válik, ha ahhoz társadalmi rosszallás is kapcsolódik és a közérdeket is sérti. Megkülönböztetett közvetlen és közvetett közérdeket. A közvetlen közérdek védelmére a közigazgatás hivatott, megsértése kihágásnak minősül. A kihágás az utolsó eszköz a közigazgatás egyéb eszközei mellett a jogszabály kikényszerítésére. A közvetett közérdek pedig a magánszemélyek érdekein keresztül sérthető meg, amelyet a büntetőjog rendel büntetni. A közvetett közérdek védelmére az első eszköz a büntetőjogi büntetés. Elmélete szerint tehát a kihágás olyan közigazgatás-ellenesség, amely ellen az állam a közigazgatási védelem utolsó eszközeként állítja be a büntetést. A büntett pedig olyan - rendszerint erkölcsi rosszallás alá eső - jogellenesség, amely ellen az állam első eszköze a büntetés. A kihágás formálisan a büntetőjogba tartozik, tartalmilag azonban - a jogtárgysértés hiányára tekintettel - a közigazgatási jogba.²⁵³Említést kell még tenni *Finkey Ferenc* formális felfogásáról, amely szerint a kihágás olyan cselekmény, amelyet a törvény annak minősít és büntetendővé nyilvánít.²⁵⁴

A korszak közigazgatástudományának képviselői közül *Magyary Zoltán* munkája emelendő ki, aki különbséget tett a kihágások és az egyéb közigazgatási szankciók között. A közigazgatási bírságot a kényszerrel azonosította, annak célját pedig az ellenállás letörésében látta. A kihágásokat párhozamba állította a köztisztviselők és közhivatalnokok fegyelmi jogával. Az általa megalkotott közigazgatási szervezetellenesség fogalmába a közhivatalnoki fegyelmi vétség és a kihágások is beletartoznak, mivel mindkét esetben a közigazgatás működése során kiadott parancs kerül megszegésre.²⁵⁵

3 A szabálysértési jog kialakulásától az 1968. évi I. törvény megalkotásáig

Az 1945 utáni jogalkotás a közigazgatási büntetőjog fejlődésében is alapvető változásokat hozott. Az államszervezet megváltoztatása során a helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény bevezette a tanácsrendszert, amellyel párhuzamosan a bírósági szervezet átalakítására is sor került. Az államszervezet átalakulásához szorosan kapcsolódtak az ügyészi szervezetben bekövetkezett változások is. A szovjet mintára kialakított ügyészség szervezeti és működési

²⁵³ Angyal Pál, A közigazgatás-ellenesség büntetőjogi értékelése. MTA, Budapest 1931, 38- 46.

²⁵⁴ Finkey Ferenc, A magyar büntetőjog tankönyve, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest 1902.

²⁵⁵ Magyary Zoltán, Magyar közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1942, 633., 48. és 562.

rendszerét a Magyar Népköztársaság ügyészségéről szóló 1953. évi 13. tvr-rel léptették életbe. Az ügyészség hatáskörei négy szélesen megfogalmazott területen érvényesültek: a bűnügyi nyomozás, a büntetés-végrehajtás felügyelete, a speciálisan ügyészi jogosítványok a bírósági tárgyaláson és az általános törvényességi felügyelet.²⁵⁶ Fontos azonban megjegyezni, hogy a közigazgatási döntések ügyészi törvényességi ellenőrzése, mint ügyészi feladat nem ekkor jelent meg a magyar jogrendszerben. A közigazgatási döntés ügyészi ellenőrzésének intézménye már a XIX. században megtalálható a magyar szabályozásban. A törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. törvény előírta ugyanis, hogy a törvényhatóságokban (vármegyékben) a törvényhatóság központi tisztviselőjeként (tehát nem a büntetőügyekben eljáró királyi ügyészség tagjaként) tevékenykedő tisztii főügyész „őre a törvénynek”. Ennek keretében a törvényhatóság bármely határozata ellen fellebbezéssel élhetett a főispán útján az illetékes miniszterhez. A törvényhatóságok döntéshozatali mechanizmusában tehát a tisztii ügyész kontrollszerepet töltött be.²⁵⁷ A kihágásokra vonatkozó alapvető változást jelentett a büntetőtörvénykönyv általános részéről szóló 1950. évi II. törvény (Btá.) és azt hatályba léptető 1950. évi 39. tvr., amely hatályon kívül helyezte az 1878. évi V. törvény valamint a Kbt. első részeinek még hatályban levő rendelkezéseit, továbbá a kihágások hatáskör szerinti elbírálását szabályozó 1880. évi XXXVII. törvényt is, és dichotomikus (büntett-kihágás) rendszert vezetett be. A kihágás a büntettel azonos társadalomra veszélyességet hordozott, a különbségtétel csak a jogkövetkezményekben jelentkezett.²⁵⁸ A kihágásokról - amelyekre törvény eltérő rendelkezése hiányában a büntettekre vonatkozó szabályokat kellett alkalmazni - a Btá. második része rendelkezett. Eszerint kihágás az a társadalomra veszélyes tevékenység vagy mulasztás volt, amelyet jogszabály, rendőrségi rendelkezés vagy a törvénnyel, az Elnöki Tanács törvényerejű rendeletével, vagy a minisztertanács rendeletével erre felhatalmazott hatóság kihágássá nyilvánított. A törvény a kihágás büntetéseként az elzárást mint főbüntetést, valamint mellékbüntetésként a pénzbüntetést, elkobzást, foglalkozástól eltiltást, kiutasítást határozta meg, de ezek a kihágást megállapító külön rendelkezés esetében főbüntetésként is alkalmazhatóak voltak. A törvény rendelkezett az elzárás és a pénzbüntetés legrövidebb és leghosszabb tartamáról. A pénzbüntetést, akár fő-, akár mellékbüntetésül szabták ki, behajthatatlansága esetében elzárásra kellett átváltoztatni. A Btá. meghatározta az egy napi elzárás esetén alkalmazandó pénzbüntetés legkisebb és legmagasabb összegét, a pénzbüntetést

²⁵⁶ Szikinger István, A posztkommunista ügyészség „Magyarország”, *Ügyészek Lapja* 2000. 1, 55-62.

²⁵⁷ Tisza Tamás, Az ügyészi törvényességi ellenőrzés, mint a „jó közigazgatás” egyik külső kontrollja, *Ügyészek Lapja* 2014. 6, 129-136.

²⁵⁸ Máthé Gábor, A szabálysértés intézményének kialakulása, 155-177. In: *Közigazgatási Büntetőjog*. Szerk. Máthé Gábor, Tankönyvkiadó, Budapest 1988, 161.

helyettesítő elzárás legmagasabb tartamát. Az elkobzás alkalmazása - külön rendelkezés hiányában - a bíróság mérlegelésétől függött. Foglalkozástól eltiltásra, illetve kiutasításra egy hónaptól egy évig terjedő időtartamban volt lehetőség.

Az anyagi jogi változásokat szorosan követték az eljárás tekintetében bekövetkező módosulások is. Az eljárásra vonatkozó főbb irányelvek a kihágási bíróságokról és azok eljárási szabályairól szóló 1951. évi 35. tvr.-ben, a részletes rendelkezések pedig a kihágási eljárás részletes szabályairól szóló 59/1952. (VII. 1.) MT rendeletben (KESz.) kerültek meghatározásra. Ez utóbbi a kihágási bíráskodásra vonatkozó addigi szabályokat - különösen az Rbsz.-t. - hatályon kívül helyezte. A KESz. fenntartotta a közigazgatási és az igazságszolgáltatási büntetőbíráskodás párhuzamát. A kihágások elbírálására a tanács végrehajtó bizottsága általános hatáskört kapott, a járásbíróság lényegében a korábbi kihágási kompetenciát élvezte, a rendőrséghez, mint kihágási bírósághoz pedig főként a közlekedésrendészettel, a közrend és közbiztonság megszegésével kapcsolatos ügyek tartoztak. E jogszabályok szerint az államügyész a kihágási bíróságok eljárásának törvényessége felett hivatalból őrködött. Törvénysértés észlelése esetén törvényességi jogorvoslattal élhetett. A kihágási eljárásban az államügyésznek a terhelt javára és terhére egyaránt fellebbezési és perújítási joga volt.

A kihágási jog megszüntetése irányába további lépést jelentett a rendőrségi kihágási bíráskodás megszüntetéséről és a kihágási eljárásra vonatkozó egyes rendelkezések módosításáról szóló 1953. évi 16. tvr., amely megteremtette a szabálysértés jogintézményét. Megszüntette a rendőrség kihágási bíráskodási jogkörét, és az elsőfokú rendőrhatóság vezetője a közlekedés rendjére, a lakcím-bejelentési kötelezettségre, valamint a közrend és a közbiztonság fenntartására vonatkozó szabályok megszegőivel szemben - ha a feljelentés alapjául szolgáló szabálysértés csekély jelentőségű volt - pénzbírságot szabhatott ki, kihágási eljárás lefolytatása nélkül. A végrehajtó bizottság hatáskörében a pénzbüntetés kiszabása és az elkobzás maradt, elzárást, kiutasítást és foglalkozástól eltiltást csak bíróság alkalmazhatott. Járásbíróság előtti kihágási ügyben az ügyészi részvétel a tárgyaláson nem volt kötelező, az ügyész azonban ekkor is felügyeletet gyakorolt a törvényesség megtartása felett. A jogszabály rögzítette a rendőrség helyszíni bírságotlasi jogát a közlekedésrendészeti szabályok tetten ért megszegői vonatkozásában. Meghatározta a helyszíni bírság legmagasabb összegét, meg nem fizetés esetére pedig a bírságotlasi eljárásra vonatkozó szabályokat rendelte alkalmazni.²⁵⁹ Az

²⁵⁹ Az egyes közlekedésrendészeti szabályok megszegőinek helyszíni bírságotlására vonatkozó szabályokat a 3/1954. (XI.13.) BM rendelet rendezte.

1953. évi 16. tvr. a szabálysértések konstrukciójának felépítését és a kihágások megszüntetését abból a célból kezdte meg, hogy eleget tegyen annak az alkotmányos elvnek, hogy az igazságszolgáltatást az addigiaktól eltérően - államigazgatási szervek nem- kizárólag a bíróságok végzik.²⁶⁰

A bűncselekmények súly szerinti felosztásának megszüntetése és az egységes büntett fogalmon nyugvó anyagi büntetőjog megteremtése a kihágás intézményének és a kihágási bírászkodásnak a megszüntetéséről szóló 1955. évi 17. tvr-rel következett be. A jogszabály a kihágás intézményét és a tanács végrehajtó-bizottságának kihágási bírászkodási jogkörét megszüntette és a kihágások egy részét a büntettekhez sorolta, jelentősebb hányadukat pedig szabálysértéssé nyilvánította. A szabálysértések elbírálása a tanács végrehajtó-bizottsága igazgatási osztályának hatáskörébe került, a közlekedésrendészeti szabálysértések [55/1953. (XII. 4.) MT rendelet 2. §] azonban a rendőrség, a tűzrendészeti szabálysértések a tűzrendészeti hatóság, a folyamrendészeti szabálysértések pedig a folyamrendészeti hatóság hatáskörébe kerültek. Megjegyzendő, hogy a tvr. a jogági elhelyezés tekintetében napjainkban is komoly vitákat kiváltó tulajdon elleni szabálysértések, valamint a koldulás büntettként történő elbírálását rendelte. Az 1955. évi 17. tvr. meghatározta a szabálysértési eljárás alapvető kérdéseit is. Szabálysértést törvény, törvényerejű rendelet, minisztertanácsi rendelet, valamint a tanácsrendelet állapíthatott meg. Rendelkezett a kiszabható pénzbírság legkisebb és legmagasabb mértékéről, attól függően, hogy a szabálysértést milyen jogszabály állapította meg, illetve azt mely eljárásra jogosult hatóság bírálta el. A most említett alapvető szabályok mellett a főbb eljárási normákat a szabálysértési ügyek intézéséről szóló 32/1955. (VI. 8.) MT rendeletben határozták meg. Ez a rendelet a szabálysértési ügyek intézését általános jelleggel a járási, a járási jogú városi, illetőleg a városi (fővárosi) kerületi tanács végrehajtó bizottsága igazgatási osztályának hatáskörébe utalta, az elsőfokú döntés ellen benyújtott fellebbezést pedig a fővárosi, a megyei és a megyei jogú városi tanács végrehajtó bizottsága bírálta el. Az alkalmazható büntetések közül a szabadságkorlátozást kiiktatta. A pénzbírság kiszabását szabálysértés megállapítása esetén is mellőzni kellett, ha az elkövetett szabálysértés csekély jelentőségű volt és a mellőzést az elkövető körülményei indokolták. Ilyenkor az elkövetőt figyelmeztetni kellett a szabálysértés helytelenségére és fel kellett hívni a helyes magatartásra. Ha a szabálysértést megállapító jogszabály kifejezetten elrendelte, az elkobzás alkalmazása kötelező volt, amennyiben a szabálysértés megállapításra került. A kiszabott, de meg nem fizetett pénzbírság behajtása az illetékekre vonatkozó jogszabályok szerint történt.

²⁶⁰ Király Tibor, A kisebb súlyú cselekmények büntetőjogi elbírálása, Magyar Jog 1959. 5, 138-140.

Ez a jogszabály a szabálysértési ügyekben a törvényességi felügyeletet az ügyészre bízta. Ennek során az ügyésznek irat-betekintési joga volt és tárgyalási joggal részt vehetett a szabálysértési meghallgatáson. Jogszabálysértő határozat, rendelkezés, utasítás vagy egyéb intézkedés észlelése esetén a bírságoló szervnél halasztó hatályú óvással élhetett, amelyben javaslatot tehetett az intézkedés hatályon kívül helyezésére és új határozat meghozatalára. A bírságoló szerv vagy az ügyészi óvásban foglaltaknak megfelelően járt el, ellenkező esetben - ha a szerv vezetője az óvást alaptalannak tartotta - a szabálysértési ügy iratait az óvással és észrevételeivel együtt felülvizsgálat céljából a felettes szervéhez volt köteles továbbítani. A felettes szerv határozata ellen a legfőbb ügyész az illetékes miniszternél vagy a Szabálysértési Tanácsnál óvást emelhetett.

A gyakorlatban azonban rövidesen megjelentek a szabályozás ellentmondásai. A büntetőjogba integrált cselekmények büntetési tételei túl szigorúnak, míg a szabálysértéssé minősített cselekmények jogkövetkezmenyei túlságosan enyhének bizonyultak. Megindult tehát a büntető anyagi jog differenciálódásának és fórumváltásának folyamata.²⁶¹

Ennek eredményeként az 1956. évi 11. tvr. akként rendelkezett, hogy a társadalmi tulajdon elleni cselekményeket szabálysértésként kellett elbírálni, ha annak feltételei fennálltak és az okozott kár a kettőszáz forintot nem haladta meg. A dekriminalizáció folyamatának következő állomása a szabálysértések megállapításának rendjéről és egyes büntettek szabálysértéssé minősítéséről szóló 1956. évi 16. tvr. volt. Ez a jogszabály ugyanis - minősítő körülmény hiányában - tulajdon elleni szabálysértés miatt rendelte büntetni azt az elkövetőt, aki társadalmi tulajdonból, illetőleg az állampolgárok tulajdonából 200 forintot meg nem haladó értékű dolgot lopott, sikkasztott, valamint aki idegen ingatlan vagy ingó dolog megrongálásával 200 forintot meg nem haladó kárt okozott. Emellett a tvr. más vagyon elleni cselekmények elkövetését is értékhatártól függően szabálysértéssé minősített. Változatlanul büntettnek minősültek azonban ezek a cselekmények, ha az elkövetőt a bíróság tulajdon elleni bűncselekmény miatt korábban már elítélte és a büntetés kiállása óta egy év még nem telt el, vagy ha az elkövetővel szemben a szabálysértési bizottság tulajdon elleni szabálysértés miatt egy éven belül pénzbírságot szabott ki. A dekriminalizáció körébe estek az 1955. évi 17. tvr. szerint még büntettként elbírálandó tiltott visszatérés és tiltott szerencsejáték szabálysértések is azzal, hogy a cselekmény büntettnek minősült, ha annak elkövetőjét a bíróság ugyanolyan bűncselekmény miatt korábban már elítélte és a büntetés kiállása óta egy év még nem telt el,

²⁶¹ Máthé Gábor, Ij., 258., 162.

vagy ha az elkövetővel szemben a rendőrség ugyanolyan cselekmény miatt egy éven belül pénzbírságot szabott ki.

A szabálysértési eljárás egyes kérdéseiről szóló 1959. évi 36. tvr. ismét lehetőséget adott arra, hogy a kiszabott pénzbírságot a szabálysértési hatóság elzárásra változtassa át, ha az elkövető azt a jogerőre emelkedés után, meghatározott időn belül felszólítás ellenére nem fizette meg. A tvr. rendelkezett az átváltoztatott elzárás legrövidebb és leghosszabb tartamáról, meghatározta az egy napi elzárásnak megfelelő pénzüsszeg alsó és felső határát. Bevezette azt a szabályt is, hogy rendőri elővezetésre csak ügyészi jóváhagyás alapján kerülhetett sor. A dekriminalizáció folytatásaként az egyes bűncselekmények kisebb jelentőségű eseteinek szabálysértéssé nyilvánításáról szóló 1960. évi 14. tvr. úgy rendelkezett, hogy ha az eset összes körülményeire, különösen az elkövetés módjára és az elkövető személyi körülményeire tekintettel a cselekmény kisebb jelentőségű, úgy a garázdaság, a közveszélyes munkakerülés és az üzletszerű kéjelgés szabálysértésnek minősült, azok elbírálása a rendőrség hatáskörébe került. A tvr. e szabálysértések esetén lehetővé tette az elzárás önálló büntetésként történő alkalmazását, de önálló büntetésként közérdekű munkára is kötelezhető volt az elkövető.

A szabálysértéseket *Király Tibor* úgy határozta meg, hogy a társadalomra veszélyes, rendszerint az államigazgatás rendjét sértő jogellenes emberi magatartás, amely nem éri el a társadalomra veszélyességnek azt a fokát, hogy a törvényhozó vele szemben a büntetőjog eszközeivel lépjen fel, elegendőnek tartja az enyhébb államigazgatási szankció alkalmazását.²⁶² Úgy vélekedett, hogy a szabálysértés jogi természete más, mint a bűncselekményé és mivel a kihágás bűncselekmény volt, ezért más, mint a kihágásé. A szabálysértéseket - ahogy a fenti meghatározásból is látható - államigazgatás-ellenes magatartásként definiálta. Ennek indokát abban látta, hogy a szabálysértéseket államigazgatási szervek bírálták el, a pénzbírság az államigazgatási kényszer egyik eleme és a jogintézmény kialakulásának oka is az volt, hogy az igazságszolgáltatást kizárólag a bíróságok végezzék. A szabálysértések csak államigazgatás-ellenes cselekmények lehetnek, ellenkező esetben a szabálysértések nem különböznének a kihágásoktól, vagy - ahogy fogalmazott - államigazgatási eljárásba burkolt igazságszolgáltatásról beszélhetnénk. Ugyanakkor maga is elismerte, hogy nem könnyű egyik-másik cselekményről eldönteni, hogy szabálysértésnek vagy bűncselekményeknek minősüljenek. Egyes szabálysértések a polgárok javait sértik. A nem államigazgatás-ellenes cselekmények büntetné nyilvánítását és a kisebb súlyú büntettek egyszerűbb eljárási szabályok keretében történő elbírálását szorgalmazta. A

²⁶² Király Tibor, A szabálysértések, Állam és Igazgatás 1955. 9, 549-555.

napjainkban is elméleti vitákra okot adó tulajdon elleni cselekmények legenyhébb kategóriája esetében azok büntette nyilvánítását és pénzbüntetéssel vagy javítónevelő munkával történő szankcionálását javasolta.²⁶³

Király Tiborhoz hasonlóan vélekedett kandidátusi disszertációjában²⁶⁴ Szatmári Lajos, aki úgy gondolta, hogy a szabálysértési bírság generális államigazgatási felelősségi szankcióvá tehető. Álláspontja szerint a jogellenességnek a bírságolás körébe tartozó alapvető, önálló alakzata a szabálysértés, amely megváltozott tartalommal és formával a kihágás helyébe lépett. A szabálysértések tartalmilag kettős arculatúak. Részben az államigazgatás rendjét sértő vagy veszélyeztető magatartások, amelyek az államigazgatási aktus iránt tanúsított engedetlenség formájában jelentkeznek, másrészt a társadalmi együttélési szabályok megsértése. Királlyal egyetértve úgy gondolta, hogy a szabálysértéseknek kizárólag államigazgatási jogellenes magatartásoknak kellene lenniük, mivel az államigazgatási szervek által kiszabható bírság az államigazgatási kényszer egyik neme. A szabálysértések rendszere akkor válhatna azonban egységes joganyaggá, ha a nem államigazgatási jogi szabályokat sértő magatartások kikerülnének közülük. Ennek gyakorlati megvalósíthatóságát illetően maga is kételyeit fejezi ki.²⁶⁵ A büntetőjogi és az államigazgatási jogi felelősség közötti különbség alapvető ismérve a büntett és az államigazgatás-ellenesség társadalomra veszélyességének mértékében van. Véleménye szerint a szabálysértések veszélyesek a társadalomra, de a bűncselekményektől eltérő mértékben.²⁶⁶ A szabálysértési és felügyeleti bírságokról megállapította, hogy azokat egységes jogintézménnyé indokolt átalakítani. A szabálysértési eljárás mellett más államigazgatási szabálytalanság fogalmi körének és eljárásának fenntartását szükségtelennek tartotta.²⁶⁷ A vétkesség vonatkozásában megállapítja, hogy erről a kérdéstről a tételes jog nem rendelkezett. Ugyanakkor arra a következtetésre jutott, hogy az államigazgatási felelősség megállapításához fő szabályként a gondatlanság elegendő, a szándékos cselekményt akkor kell büntetni, ha azt a törvény kifejezetten előírja.²⁶⁸ A szervezetek bírságolását nem meghatározott területeken megvalósíthatónak tartotta, de ennek módját illetően nem foglalt állást.²⁶⁹ A szankciók közül az elzárás büntetés kiiktatása mellett emelt szót. A pénzbírság, mint az államigazgatási szankciók központi eleme mellett olyan nevelő jellegű eszközök alkalmazására hívja fel a figyelmet, mint a megrovás, dorgálás,

²⁶³ Király Tibor, l.j., 260.

²⁶⁴ Szatmári Lajos, A bírság a magyar államigazgatásban. ELTE ÁJK, Budapest 1990.

²⁶⁵ Ibid, 60-62.

²⁶⁶ Ibid, 90-91.

²⁶⁷ Ibid, 135.

²⁶⁸ Ibid, 148-157.

²⁶⁹ Ibid, 162-169.

illetve azok közzététele, munkahelyi vezetővel való közlése. Az eventuais elzárás szükségességét ugyancsak hangsúlyozta. Úgy vélte, hogy azt az aggályos körülményt, hogy feltételes szabadságelvonást nem igazságszolgáltatási szervek alkalmaztak, ellensúlyozta az eventuais elzárás „helyettesítő” jellege, a büntetőjogi szabadságvesztéstől eltérő volta és a szabálysértési szervek köre.²⁷⁰

A 3/1954. (XI.13.) BM rendelet hatályon kívül helyezetését követően a rendőrség hatáskörébe utalt helyszínbírságot a 3/1963. (VII. 30.) BM számú rendelet szabályozta, amely bevezette a gépjárművezető távollétében történő helyszíni bírságot. Ebben az esetben a gépjármű forgalmi rendszáma alapján megállapított üzembentartó címére kellett a befizetési lapot megküldeni azzal, hogy amennyiben a szabálysértést nem a gépjármű üzembentartója követte el, úgy azt az elkövetőnek átadni volt köteles. Ha a helyszínbírságot nyolc napon belül nem fizették meg, szabálysértési eljárást kellett indítani.

A Büntető Törvénykönyv hatálybalépéséről, végrehajtásáról és egyes szabálysértésekről szóló 1962. évi 10. tvr. nagy számban minősített szabálysértéssé egyes büntetteket, amellyel tovább növekedett a tulajdon, a közrend és a közbiztonság elleni szabálysértések köre. A büntettek körének a szabálysértések javára történő szűkítésének tendenciája tovább folytatódott az egyes büntető rendelkezések módosításáról és kiegészítéséről szóló 1966. évi 16. tvr.-rel is, amely különösen a tulajdon elleni szabálysértések esetében jelentkezett a legszembetűnőbbben, - többek között - az értékhatárok megemelésére tekintettel, de a hűtlen és a hanyag kezelés is bizonyos értékhatár alatt szabálysértésnek minősült. A tanácsai szervek hatáskörébe tartozó kettős alakzatú szabálysértések egyre bővülő körével kapcsolatban *Horgosi György* úgy vélekedett, hogy az inkább alkalmas a cselekmények fokozottabb differenciálására és a társadalmi érdekek hatékonyabb védelmére, ugyanakkor - egyebek mellett - a jogalkalmazók nagyobb felkészültsége iránti igényre hívta fel a figyelmet.²⁷¹

Az első szabálysértési kódex, az 1968. évi I. törvény, 1968. október 1.-én hatályba lépett. Ez a szabálysértési jogterület első átfogó kodifikációját jelentette. A törvény egyik fő kodifikátora a fentebb már említett Szatmári Lajos volt. A kódex a jogág egységére törekedve egy törvényben szabályozta az anyagi jogi és eljárásjogi rendelkezéseket, valamint a legjelentősebbnek tekintett tényállásokat is. A törvényt és a benne foglalt szabálysértési tényállásokat a terjedelmes 17/1968. (IV. 14.) Korm. rendelet egészítette ki.

²⁷⁰ Ibid, 192-195.

²⁷¹ Horgosi György, Egyes büntettek szabálysértési alakzatai, *Állam és Igazgatás* 1967. 4, 323-332.

Az 1968. évi I. törvény első részének két fejezetében kerültek rögzítésre a szabálysértést meghatározó jogszabályok, a törvény hatálya, a felelősségi rendszer, az elévülés szabályai valamint a büntetések és intézkedések köre, míg a második rész a szabálysértési eljárást szabályozó fejezeteket tartalmazta.

Az Sztv. hatályba lépése után közel ötven jogszabály hozott változást az akkor elfogadott törvény, illetve a kormányrendelet szövegén. A törvény anyagi és eljárásjogi módosulásai két irányban érintették a joganyagot. Egyrészt az eredményesség növelését tekintették céljuknak, másrészt az 1989-ben bekövetkezett politikai változással és a jogállamiság megerősödésével, különös tekintettel az Egyezményhez történt csatlakozással voltak összefüggésben.²⁷²

4 Az első szabálysértési kódex megalkotását követő időszak

Az első szabálysértési kódexet hatályba lépését követően a büntetőjogi szabályok változásai érintették jelentős mértékben. A Büntető Törvénykönyv módosításáról és kiegészítéséről szóló 1971. évi 28. tvr. az egységes büntett fogalmat megszüntette és a bűncselekményeket súly szerint büntettekre és vétségekre osztotta. A tvr. módosított továbbá a szabálysértést bűncselekménnyé minősítő körülmények szabályain, valamint a szabálysértési törvény és a hozzá kapcsolódó kormányrendelet egyes tényállásai tekintetében bekövetkező módosítások mellett egyes közlekedési szabálysértések esetében a pénzbírság felső határát is megemelte. Az 1968. évi I. törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló 1974. évi 23. tvr. több anyagi és eljárási szabályon változtatott. Megemelte a kiszabható pénzbírság mértékét és annak meg nem fizetése esetén az egy napi elzárás helyébe lépő pénzüsszeget, meghatározott esetben lehetővé tette az elzárás büntetés leghosszabb tartamának kétszeresére emelését, de módosított az első-és másodfokon eljáró tanácsai szabálysértési hatóságokra vonatkozó rendelkezéseken is. A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1979. évi 5. tvr. dekriminalizációs lépésként további, a Btk.-ban büntetendővé nyilvánított magatartásokat nyilvánított szabálysértéssé, azok kisebb társadalomra veszélyességű alakzatainak megvalósulása esetén. A szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló 1979. évi 10. tvr. az Sztv. szerkezetét és rendszerét megtartva a IV. fejezetet az eljárás gyorsítása céljából „előkészítő eljárás” címmel egészítette ki, amely a tényállás tisztázása érdekében szükséges cselekmények elvégzésére vonatkozó szabályokat tartalmazta. Az „eljárás lefolytatása” című V. fejezet meghatározott esetben már nemcsak a pénzbírság kiszabását tette lehetővé tárgyalás

²⁷² Nagy Gábor, A szabálysértések szabályozásának története Magyarországon, 176-190. In: Minúciák. Szerk. Fenyvesi Csaba – Herke Csongor, PTE ÁJK, Pécs 2001, 183.

nélkül, hanem általánosságban rendelkezett a tárgyalás mellőzésével történő eljárásról is. Emellett az 1978. évi IV. törvény hatályba lépése miatt további, a társadalomra kisebb mértékben veszélyes bűncselekmények (pl.: vagyon elleni cselekmények, a becsületsértés, magánlaksértés enyhébb esetei stb.) kerültek szabálysértésként meghatározásra. Ez a tvr. vezette be a gazdálkodó szervezeteket és más jogi személyeket terhelő kötelesség megszegése esetére a szervezetek (szervezeti egységek) vezetőinek felelősségét akkor, ha a kötelezettségzegés elkövetője nem állapítható meg, de bővítette a helyszíni bírság kiszabására jogosult szervek körét is. Az 1968. évi I. törvény módosításáról szóló 1983. évi 10. tvr. többek között bővítette a szervezeti egység vezetőjének kizárólag e minőségben történő felelősségre vonásának lehetőségét. Kiterjesztette a sértett fogalmát azon államigazgatási feladatot ellátó szervvel, amely a feladatkörébe tartozó érdekek oltalmából a feljelentést tette, tovább emelte a pénzbírság felső határának mértékét és a pénzbírságot helyettesítő elzárás tartamát. Több eljárási szabály módosítása mellett a tanköteles vagy rendszeres iskolai oktatásban részesülő fiatakorúval szembeni felelősségre vonás helyett csak gyámügyi védő-óvó intézkedés alkalmazására adott lehetőséget.²⁷³

A dekriminalizáció vonatkozásban *Bittó Márta* megjegyezte, hogy a büntetőjogból folyamatosan szorultak ki a kisebb súlyú bűncselekmények, amely azt bizonyítja, hogy a törvényhozó a szabálysértési jogot nem az igazgatási engedetlenségek igazgatási bírságolására tartja fenn, hanem az enyhe büntetőjogi szankció megszüntetésével támadt űrt tölti be vele. A szabálysértés mindinkább felértékelődik és nemcsak a korábbi kihágási jogot olvasztotta magába, hanem behatolt olyan területekre is, amelyek addig a szűkebben vett büntetőjog körébe tartoztak. A büntetőjogias cselekményeket azért erőszakolta a szabálysértési jogba a jogalkotó, mert nem akart a tényleges dekriminalizáció mellett dönteni.²⁷⁴ *Bittó Márta* a büntetőjogi és a közigazgatási szankciórendszerek közelítését és a szabálysértési jog egy modern közigazgatási büntetőjoggá történő átalakítását javasolta, amelyben a szabálysértési szankciót a büntetőjogi felelősség kisebb súlyú felelősségi formája lehetett volna a közigazgatási büntetőjog alsó határán.²⁷⁵ *Madarász Tibor* pedig úgy vélte, hogy a Btk-ban szankcionált jogellenes magatartások enyhébb alakzatainak szabálysértéssé minősítése mit sem változtat azon, hogy ezt a magatartást az állam büntetőjogilag értékeli. Ez pedig a kihágásként történő felfogáshoz közelít, azaz, hogy a bűncselekmények harmadik, legenyhébb fokozatáról van szó. Álláspontja szerint a bagatell büntetőjogba tartozó tényállások, a „kis

²⁷³ *Ibid.*, 184.

²⁷⁴ *Bittó Márta*, Munkavédelem és büntetőjog. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1988, 39.

²⁷⁵ *Ibid.*, 93.

bűncselekmények”, a kriminális szabálysértések kívül esnek az államigazgatási jogi szankció fogalmi körén. Ezek annak folytán váltak államigazgatási szankciókká, hogy jogszabály szabálysértéssé nyilvánította őket és elbírálásuk az államigazgatási szervek hatáskörébe tartozik. Sőt, még továbbment és úgy foglalt állást, hogy a „kis bűncselekmények” szabálysértéssé nyilvánításának folyamata csak látszólag a dekriminalizáció eredménye, valójában a bíróságok tehermentesítéséről és a pénzügyi szemlélet meghatározóvá válásáról volt szó.²⁷⁶ Máthé Gábor pedig arra hívta fel a figyelmet, hogy ezek közül a kriminális szabálysértések közül több szabadságvesztéssel is sújtható, sőt szabálysértésként történő elbírálásuk olykor szigorúbb, mint egyes bűncselekményekre nézve a büntetőjogi megítélés.²⁷⁷ Ő egyébként a jogterület újraszabályozása esetére egységes szerkezetű törvényt javasolt, amelyben a különös részi tényállások rendszerét nem igazgatási ágazatok, hanem jogtárgy szerinti csoportosításban kerültek volna szabályozásra a kerettényállások tartalmának pontosításával és a kitöltő szabályozás háttérbe szorításával.²⁷⁸ Ezek a szerzők, de rajtuk kívül Papp László is arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a kriminális szabálysértések a tételes jog szerint államigazgatási jogi szankciók, de azokat a büntetőjoghoz jóval erősebb szálak fűzik. Éppen ezért úgy vélték, hogy ezeknek a szabálysértéseknek a hatásköri elbírálása változtatást igényel, amelynek keretében az államigazgatási hatáskör megszüntetése vagy erőteljes szűkítése indokolt.²⁷⁹

Meg kell azonban jegyezni, hogy az 1968. évi I. törvénynek az a célja, hogy a szabálysértési szankciók generális államigazgatási szankcióvá váljanak, nemcsak a büntetőjog oldaláról a jogágot ért dekriminalizáció miatt nem valósulhatott meg. A közigazgatási jogban már a hetvenes évek végétől egyre inkább elterjedtek az anyagi jogi bírságként aposztrofált egyes ágazati bírságok, amelyek a szabálysértési bírságokhoz képest objektív felelősségen alapultak, főként szervezetekkel szemben alkalmazták őket és mértékük jóval magasabb volt a szabálysértési pénzbírság összegénél. Ezek az egyes ágazatokban a felróhatóságon alapuló és a büntetőeljárás garanciákkal körülvett szabálysértési szankcióknál jóval hatékonyabbnak tűntek, nem csoda tehát, ha majd minden ágazatban elterjedtek azzal, hogy az egyes ágazatok a szabálysértési jogban is igyekeztek fenntartani maguknak a bírságot.²⁸⁰

Az 1980-as években a jogágot érintő jelentősebb kodifikációs törekvések kezdődtek, amelyeket egy új felelősségi és szankciórendszer kidolgozása jellemezett, a bírói út

²⁷⁶ Madarász Tibor, Az államigazgatási jogi szankció fogalma és fajtái. ELTE ÁJK, Budapest 1989, 10. és 128.

²⁷⁷ Máthé Gábor, Ij., 258., 166.

²⁷⁸ Máthé Gábor, Megoldhatatlan-e a szabálysértési felelősség, Belügyi Szemle 1989. 2, 3-9.

²⁷⁹ Papp László, A dekriminalizáció és a magyar szabálysértési jog, Állam és Igazgatás 1983. 10, 903-911.

²⁸⁰ Nagy Marianna, Ij., 190., 36.

lehetőségének általánossá tétele nélkül. Az évtized végére a kodifikációs elképzelések eredményeként a jogterület egységét megtartó és abból következően egy, a szabálysértéseket elbíráló egységes fórumrendszer elképzelése körvonalazódott. A szabálysértéseket elbíráló fórum nem a bíróságok lettek volna, hanem egy, a bírói függetlenség kritériumainak megfelelő szervezet. 1990-től azonban ezek a megfontolások háttérbe szorultak és a következő kodifikációs hullám már az Egyezményhez kötődött.²⁸¹

Az első szabálysértési kódex főbb rendelkezései az alábbiak szerint foglalhatóak össze. Szabálysértéssé valamely cselekményt vagy mulasztást törvény, törvényerejű rendelet, minisztertanácsi rendelet vagy tanácsrendelet nyilváníthatott. A törvény dualista rendszert vezetett be, amelynek megfelelően büntetésekre és intézkedésre osztotta az alkalmazható szankciókat. A szabálysértés miatt kiszabható büntetések a pénzbírság és az elzárás voltak, míg az intézkedések körét a figyelmeztetés, elkobzás és a határozat nyilvános közzététele jelentette. Meghatározta a pénzbírság generális minimumát és maximumát, illetve a tanácsrendeletben megállapítható pénzbírság legalacsonyabb és legmagasabb mértékét. Emellett az egyes szabálysértési tényállások esetén speciális maximumokat megállapítva tett súly szerint különbséget az egyes szabálysértések között. A törvény előírta az önkéntes teljesítés illetve munkabérből, egyéb járandóságból történő behajthatatlanság esetére az elzárásra átváltoztatáskor alkalmazandó átváltoztatási kulcsot, továbbá a pénzbírságot helyettesítő elzárás alsó és felső határát. Elzárás büntetés alkalmazására törvényben vagy törvényerejű rendeletben meghatározott szabálysértések esetén kerülhetett sor, amelyek elkövetői vagylagosan pénzbírsággal is sújthatóak voltak és ezek a szabálysértések a rendőrség hatáskörébe tartoztak. A törvény hatályba lépésétől 1990-ig lehetőség volt a 16. életévüket betöltött fiatalokkal szemben az elzárás alkalmazására.

Az 1968. évi I. törvény a szabálysértési hatóságok szervezetét a tanácsi szervekre - mint az államigazgatási szervek általános hatáskörű szerveire - alapozta. Különös szabálysértési hatósági jogkörrel felruházott szervek a rendőrség és a vám- és pénzügyőrség voltak, míg meghatározott ügyekre kiterjedő hatáskörrel az úgynevezett felügyeletek rendelkeztek. A szabálysértési hatóságok hatáskörét, jogkörét az egyes szabálysértési tényállásokat megállapító jogszabályok minden esetben megjelölték. Ilyen rendelkezés hiányában a szabálysértés elbírálására az általános tanácsi szabálysértési hatóság volt jogosult és köteles. A járások megszüntetését követően a községi tanács hatáskörébe utalt ügyekben másodfokon

²⁸¹ Máthé Gábor, A szabálysértési jogról, 53-57. In.: Jogi beszélgetések 2000-2003. Szerk. Kéki Zoltán – Egerszegi Edit, Kaposvár M. J. Város Önkormányzata, Kaposvár 2004, 55.

a városi, városi jogú nagyközségi igazgatási feladatot ellátó szakigazgatási szerv járt el. A városi és fővárosi kerületi tanács vb. igazgatási feladatot ellátó szervének, valamint a megyei városi kerületi hivatalnak hatáskörébe utalt ügyben másodfokon a megyei, a fővárosi, illetőleg a megyei városi tanács vb. igazgatási feladatot ellátó szakigazgatási szerve döntött. Ezen a szabályozáson módosított a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény, amely szerint szabálysértés miatt első fokon - ha a jogszabály másként nem rendelkezik - a községi, városi, megyei jogú városi, fővárosi kerületi jegyző járt el. Ezeknek a szervezeteknek a hatáskörébe utalt ügyekben az eljárásra másodfokon a köztársasági megbízott rendelkezett hatáskörrel. Az általános hatáskörű tanácsai-jegyzői szervek mellett az egyes szabálysértési ügyek legnagyobb része a rendőrség hatáskörébe tartozott. Esetükben első fokon a városi és a fővárosi kerületi rendőrkapitányság, másodfokon a megyei és budapesti rendőr-főkapitányság járt el. A korábbi szabályozás lényege szerint a vám- és pénzügyőrség és a felügyelet hatáskörébe tartozó szabálysértési ügyekben másodfokon e hatóságok megyei (fővárosi) szervei voltak jogosultak eljárni.

A szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény lehetőséget biztosított az eljárás tárgyalás nélküli lefolytatására a tényállás tisztázott volta esetén. Ennek keretében figyelmeztetés és elkobzás alkalmazására vagy pénzbírság kiszabására volt lehetőség. A tárgyalás nélkül hozott határozat ellen a kézbesítéstől számított nyolc napon belül kifogással lehetett élni, amely alapján a szabálysértési hatóság saját határozatát felülbírálhatta. Amennyiben a kifogásnak nem adott helyt, úgy tárgyalást kellett tartania és az ügyet a rendes eljárás szabályai szerint kellett vizsgálnia.

Az első szabálysértési kódex szerinti rendes jogorvoslati eszköz a szabálysértési hatóságnak az ügy érdemében hozott első fokú határozata ellen benyújtható fellebbezés volt. A másodfokú hatóság helybenhagyó vagy megváltoztató döntést hozhatott, de lehetősége volt a hatályon kívül helyezés mellett az eljárás megszüntetésére, új eljárás elrendelésére vagy más megfelelő intézkedés megtételére. A törvény jogorvoslati rendszerében lényegében a rendkívüli jogorvoslat szerepét töltötték be a felügyeleti intézkedés, valamint az ügyészi óvás jogintézményei, míg a tárgyalás nélkül hozott határozat ellen sajátos jogorvoslati eszközként a kifogás lehetősége volt biztosított. Ahogy az látható, a szabálysértési jog létrejöttét követő szabályozás a bíróságnak 1990-ig semmilyen szerepet nem biztosított. Az elzárással is sújtható szabálysértések a rendőrség hatáskörébe tartoztak, a jogorvoslat az államigazgatási

szervezetrendszeren belül volt telepítve a bírói út igénybevételének a lehetősége nélkül. A meg nem fizetett pénzbírságot az azt kiszabó szabálysértési hatóság változtathatta át elzárásra.

Az ügyész jogai a szabálysértési eljárásban lényegében azonosak voltak az általános törvényességi felügyelet gyakorlásakor őt megillető jogokkal, rendelkezett azonban néhány sajátos jogkörrel, amelyek csak a szabálysértési eljárásban illették meg. Ezek különösen az ügyben tartott tárgyaláson való részvétel jogán túl a törvénysértő határozat vagy intézkedés miatt a szabálysértési hatóságnál benyújtható halasztó hatályú óvás voltak. Az ügyész ezeken kívül törvénysértő gyakorlat vagy mulasztásban megnyilvánuló törvénysértés esetén annak megszüntetése érdekében felszólalással, a jövőben bekövetkező törvénysértés veszélye esetén pedig figyelmeztetéssel élhetett. Az elkövető javára történő óvásnak nem volt időbeli korlátja, terhére azonban csak a határozat jogerőre emelkedésétől, illetőleg az intézkedés megtételétől számított hat hónapon belül volt helye. Az ügyész a törvénysértésről vizsgálat tartása alkalmával, panaszok, közérdekű bejelentések intézése során, valamint a tárgyaláson történő részvételekor szerezhette tudomást. Az 1968. évi I. törvény a lefoglalás, az elővezetés jóváhagyása valamint az elzárással sújtható szabálysértések kapcsán is biztosított az ügyész számára jogokat.²⁸²

Az 1968. évi I. törvény a végrehajtás rendjét akként szabályozta, hogy a pénzbírság önkéntes teljesítésének hiányában a szabálysértési hatóság közvetlen letiltást bocsátott ki, amelynek eredménytelensége esetén a pénzbírságot elzárásra kellett átváltoztatni az első fokú szabálysértési hatóság intézkedése alapján. Az adók módjára történő végrehajtást korábbi szabálysértési kódexünk kizárólag a felügyelet által alkalmazott vagy helyszíni bírságotól keretében, a fiatalokúra kiszabott pénzbírság esetében, továbbá minden egyéb pénzügyi vonatkozásában tette lehetővé.

Helyszíni bírságot a szabálysértési törvényben illetve kormányrendeletben és a tanácsi, később önkormányzati rendeletekben meghatározott olyan esetekben volt lehetőség, ha a szabálysértést megállapító jogszabály azt kifejezetten megengedte, az elkövetőt tetten érték és a szabálysértés elkövetését a helyszíni bírság kivetésére feljogosított személy észlelte. A helyszíni bírságot a rendőrség, a tanács szakigazgatási szerve és a felügyelet volt. Az 1983-84-től létrehozott közterület-felügyelet részéről eljáró közterület-felügyelő a hatáskörébe utalt szabálysértések tetten ért elkövetőit helyszíni

²⁸²A még nem kézbesített postai küldemények és táviratok lefoglalását az ügyész írásbeli határozatához kötötte. Ügyészi jóváhagyás kellett a rendőri elővezetés foganatosításához. Az elzárással is sújtható szabálysértések elkövetőjét a rendőrség őrizetbe vehette, de ha az a huszonnégy órát meghaladta, úgy az ügyészt értesíteni kellett. Az elkövetőt három napon belül a szabálysértési hatóság elé kellett állítani, de a szabálysértési hatóság az elkövetőt ügyészi jóváhagyás mellett további nyolc napig tarthatta őrizetben.

bírsággal sújthatta.²⁸³ Ha a szabálysértés, amelyen az elkövetőt tetten érték nem tartozott a közterület-felügyelő hatáskörébe, jogosult volt őt az elkövetés helye szerint illetékes szabálysértési hatósághoz azonnali eljárás lefolytatása céljából előállítani. Az 1968. évi I. törvény meghatározta a helyszíni bírság legkisebb és legmagasabb mértékét. Ha az elkövető a helyszíni bírság kiszabását - a jogkövetkezményekről szóló tájékoztatás után - tudomásul vette, a bírságolás ellen további jogorvoslatnak nem volt helye. A tudomásul vett helyszíni bírságot az elkövető a helyszínen, vagy tizenöt napon belül postai befizetési lapon rendezhette. Ennek elmaradása esetén a helyszíni bírságot adók módjára kellett behajtani. Helyszíni bírság kiszabására a gépjárművezető távollétében is lehetőség volt. Ilyenkor a forgalmi rendszám alapján megállapított üzembentartó címére kellett a befizetési lapot megküldeni, aki köteles volt gondoskodni a helyszíni bírság megfizetéséről. Ha az elkövető a helyszíni bírság kiszabását nem vette tudomásul, vagy a távollétes helyszíni bírság harminc napon belül nem került megfizetésre, a szabálysértési eljárást az egyébként irányadó rendelkezések szerint kellett lefolytatni. Helyszíni bírság kiszabására diplomáciai vagy egyéb mentességet élvező külföldivel, fiataalkorúval és katonával szemben nem volt lehetőség.

A különös részi tényállások közül a kriminális szabálysértések (a „kis bűncselekmények”) szinte kizárólag az 1968. évi I. törvényben voltak találhatóak, míg az államigazgatás-ellenes cselekmények törvényi tényállásait a 17/1968. (IV. 14.) Korm. rendelet tartalmazta. Ez azonban nem jelent merev elhatárolást, mivel a törvényben is voltak olyan szabálysértési tényállások, amelyek rokonságot mutattak valamely bűncselekménnyel, de tényállásuk mégis különböző volt, másrészt az államigazgatás-ellenes cselekmények között is voltak, amelyek súlyosabb esete bűncselekménynek minősült. A szabálysértési tényállások vizsgálata tekintetében Madarász Tibor osztályozása érdemel említést. Megjegyzendő, hogy Madarász nem kifejezetten a szabálysértési jogot, hanem a közigazgatási jogi szankciórendszert, közelebbről az államigazgatási jogi szankció funkcióját vizsgálta. Ennek lényege szerint, az államigazgatási szankció funkciója a jogérvényesítés. A szankció a norma funkciója és nem szerkezeti eleme.²⁸⁴ A szabálysértési tényállásokat bagatell büntetőjogi tényállásokra, államigazgatás-ellenes tényállásokra és tiltó-büntető tényállásokra osztotta. Ez utóbbiak azok, amelyek nem minősíthetők államigazgatás-ellenes cselekménynek, de e jogellenes magatartások súlyosabb alakzatait a Btk.-ban sem találjuk meg (pl.: csendháborítás). A bagatell büntetőjogi tényállásokat nem sorolta a szabálysértési jogba. A szabálysértési

²⁸³ A Minisztertanács a 3/1983. (I. 29.) számú rendeletével a főváros területén, majd a 16/1984. (III. 18.) számú rendeletével a városokban, gyógy és üdülőterületi településeken tette lehetővé közterület-felügyeletet létesítését.

²⁸⁴ Madarász Tibor, l.j., 276., 42.

tényállásokat úgy is osztályozta, hogy a jogszerűnek tartott magatartás más jogszabályban található-e vagy azt a szabálysértési tényállás határozza meg. Az előbbi tényállások az államigazgatás-ellenes szabálysértésekre jellemzőek. A tényállás első része az anyagi jogszabályra utal, a második része nem tanúsítás esetére szankciót helyez kilátásba (anyagi normákat érvényesítő szabálysértések). Az utóbbi tényállások minden esetben a tiltó magatartási szabályt tartalmazzák és a kilátásba helyezett szankciót (tiltó-büntető szabálysértések). Madarász emellett felhívta a figyelmet arra is, hogy ez a kettősség a büntetőjog sajátja is. A tiltó-büntető normák mellett ugyanis az állam az államigazgatási normák érvényesítésére a büntetőjog eszközeit is felhasználja, s különösen igaz ez olyan időszakban, amikor az állam „nehéz helyzetben” van.²⁸⁵

Az 1968. évi I. törvényt ért dekriminalizációs hatások következtében előtérbe kerültek a közigazgatási jog és a büntetőjog kapcsolatát, illetve a szabálysértési jog újraszabályozásának lehetséges irányait kereső kutatások. Ezek a kodifikáció tekintetében lényegében két megoldást vázoltak. Az egyik a visszaterelési elmélet, amely a büntetőjogi trichotómia - illetve helyesebben „quadrichotómia”- visszaállítása mellett foglalt állást akként, hogy az igazgatásellenes cselekményekről leválasztásra kerültek volna a kriminális cselekmények. Az igazgatásellenes cselekmények a szabálysértési jogban maradtak volna, a büntett-vétség bűncselekményi kategóriák mellett a kriminális cselekmények „redukált kihágás”-ként kerültek volna meghatározásra. Az elképzelés ellen a kriminális és igazgatásellenes cselekmények szétválasztásának mikéntje és a bíróságok ügyforgalmának jelentős emelkedése szólt. A másik variáns a jogág egységének megtartása és a közigazgatási büntetőbíráskodás legitimálása lett volna (elterelési elmélet). A javaslat a kriminális és igazgatásellenes cselekmények egységes felfogásából indult ki, de az addigi fórumrendszert átalakította volna. A szabálysértések elbírálására a különböző szabálysértési hatóságok „egységesítésével” körzetközpontként közigazgatási bíróságok létrehozását javasolta. Az ítélező tevékenységet szakképzettséggel rendelkező közigazgatási büntetőbírák végezték volna akként, hogy a jogvégzettséggel, illetve államigazgatási-rendőrtiszti főiskolai oklevéllel rendelkezők számára közigazgatási bírói szakvizsga letételét írta volna elő. A javaslat a „községi bíráskodás” problémakörén okulva feltétlenül egy koncentrált szervezet létrehozását sürgette.²⁸⁶

²⁸⁵ Ibid, 128-131.

²⁸⁶ Máthé Gábor - Szabó András, A szabálysértési jogterület kodifikálása (prekonceptió), 5-30. In.: A szabálysértési jog továbbfejlesztésének elméleti megalapozása. Szerk. Máthé Gábor – Szabó András, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest 1987, 7-12.

A jogterület egységének megtartása és a szabálysértések igazgatási úton tartása mellett érvelt *Wiener A. Imre* is. Megfontolásra javasolta a helyszíni bírságok általánossá tételét és az eljárásnak az angol magisztrátusi ítélkezéshez közelítését. A hatóság által közölt szankció tudomásulvételével az eljárás bejeződött volna, ekként nemcsak az eljáró hatóság, hanem az eljárás formája is államigazgatási maradt volna. A szubjektív körülményeket az eljárás során nem vették volna figyelembe. Az eljárás államigazgatási jellege megmaradt volna akkor is, ha a pénzbírságot a tárgyaláshoz hasonló módon szabták volna ki. A pénzbírság befizetése esetén az eljárás véget ért volna, annak hiányában azonban az átváltoztatásához már a kihágási bíróra lett volna szükség. A kihágás tehát elzárással sújtható szabálysértés lett volna és a kihágási bíró döntött volna az átváltoztatásról is.²⁸⁷

Itt szükséges felhívni a figyelmet *Papp Lászlónak* a szabálysértési jogalkalmazásról kifejtett arra az álláspontjára, amely szerint az tartalmát tekintve büntető igazságszolgáltatás, mivel lényegében a büntetőbíróssággal azonos tevékenységet folytat. Ugyanakkor államigazgatási szerv lévén csupán quasi igazságszolgáltatást végez. A szabálysértés jogági elhelyezkedését illetően rámutatott, hogy a szabálysértési és a büntetőjog merev szétválasztása már nem tartható, emiatt a „komplex” szemlélet mellett foglalt állást. Álláspontja szerint a szabálysértési eljárás - mivel államigazgatási szervek járnak el - formailag államigazgatási eljárás, tartalmilag a büntetőeljárással rokon, mivel az eljáró hatóság ítélkező-bíráskodó tevékenységet folytat. A büntetőeljárásnál azonban egyszerűbb, mivel a büntetőeljárás számos alapelve nem érvényesül maradéktalanul (pl.: vádely, kontradictio stb.).²⁸⁸ Elvégezte a szabálysértések és bűncselekmények fogalmi elemeinek összehasonlítását és a különbséget a társadalomra veszélyesség mértékében vélte felfedezni.²⁸⁹

Ehhez az időszakhoz köthetően említendő még *Máthé Gábor* szabálysértési fogalom-meghatározása. A szabálysértéseket olyan szándékos vagy gondatlanságból elkövetett közigazgatás-ellenességnek jelöli, amelynek kiküszöbölésére büntetés alkalmazható, amely azonban csak preventív lehet. A jogágot érő kettős, közigazgatási és büntetőjogi hatására mutatott rá és *Szamel* Lajossal értett egyet, aki szerint nem lehet egzakt módon elhatárolni, hogy az egyes cselekmények a közigazgatási és bírói jogalkalmazás körébe tartozzanak-e.²⁹⁰ Megoldásként javasolta a szabálysértési hatóságoknak olyan önálló bíróságokkal -

²⁸⁷ Wiener A. Imre, Szabálysértési ügyek a kihágási bíró előtt, *Belügyi Szemle* 1989. 8. 75-77.

²⁸⁸ Papp, László, A szabálysértési jog felelősségi és szankciórendszere, a szabálysértések rendszere, a továbbfejlesztés irányai, 227-268. In.: A szabálysértési jog továbbfejlesztésének elméleti megalapozása. Szerk. Máthé Gábor – Szabó András, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest 1987, 233-234.

²⁸⁹ Papp László, A dekriminalizáció és a magyar szabálysértési jog, *Állam és Igazgatás* 1983. 10, 903-911.

²⁹⁰ Szamel Lajos, Törvényhozás, bíráskodás, közigazgatás, *Állam és Igazgatás* 1988. 8, 695-710.

„békebírók” - történő felváltását, ahol e vegyes jellegű cselekmények elbírálása szakképzett békebírók által és differenciált felelősségre vonási eljárás keretében történhetett volna.²⁹¹

A rendszerváltás után az önkormányzati rendszer kialakításával összefüggésben a jogalkotó a szabálysértési kódexet - többek között - akként módosította,²⁹² hogy szabálysértési ügyben első fokon - ha a jogszabály másként nem rendelkezett - a községi, városi, megyei jogú városi, fővárosi kerületi jegyző járt el, míg e szervek hatáskörébe utalt ügyekben másodfokon a köztársasági megbízott rendelkezett hatáskörrel. Emellett az egyes törvények és törvényerejű rendeletek hatályon kívül helyezéséről és módosításáról szóló 1990. évi XXII. törvény a szabálysértés miatt kiszabható büntetések közül az elzárás alkalmazásának lehetőségét megszüntette és az 1968. évi I. törvényt a bírósági felülvizsgálat jogával egészítette ki. Az így biztosított bírósághoz fordulás joga azonban csak szűk körben, a szabálysértési hatóság pénzbírságot elzárásra átváltoztató határozata esetében volt biztosított az elkövető részére, aki ekkor is csupán az átváltoztatásról szóló határozat törvényességének felülvizsgálatát kérhette a helyi bíróságtól. A bírósági felülvizsgálatnak ez a rendkívül szűk körű, csak a végrehajtási eljárásban való biztosítása azonban nem volt összeegyeztethető az Egyezmény 6. cikkében rögzített bírósághoz fordulás jogának követelményével. A bírósághoz fordulás jogának ugyanis már az alapeljárásban, az ügy érdemében történő döntés során - tehát tény-és jogkérdésben - egyaránt érvényesülnie kellett volna. Erre Magyarországnak az Egyezményhez való csatlakozásakor nem volt esélye. Különösen azért nem, mert az Egyezmény által megkívánt kompatibilitás olyan nagyszabású, az igazságszolgáltatás egészét érintő kodifikációt igényelt volna, amely csak hosszabb távon lett volna lehetséges.²⁹³ Erre tekintettel - ahogy dolgozatom I. fejezetének bevezetésében már rögzítettem - Magyarország az Egyezmény 6. cikk 1. pontjában foglalt bírósághoz fordulás jogához fűzött fenntartással zárta ki annak a szabálysértési ügyekre történő alkalmazását. Bittó Márta a fenntartást azért támadta, mivel az egyezményhez csatlakozáskor előállt fenti problémát a közigazgatási bíráskodáson belül helyezte el és ott vélte megoldandónak. Álláspontja szerint a fenntartás szövege összetévesztette a bírói igazságszolgáltatás kizárólagosságának elvét a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatával, a közigazgatási bíráskodással. Nézete szerint ezzel a szabálysértési fenntartás a szabálysértési eljárást tévesen hatósági államigazgatási eljárásnak, a szabálysértési határozatot pedig közigazgatási határozatnak tekintette. A szabálysértési

²⁹¹ Máthé Gábor, l.j., 278.

²⁹² A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény

²⁹³ Czuglerné Bittó Márta, Európai Emberi Jogi Egyezmény és a szabálysértési jog, Magyar Közigazgatás 1992. 6, 324-335.

ügyek ugyanis büntetőügyek, amelyek az államigazgatási eljárás vagy a közigazgatási bírászkodás köréből kizártak. A szerző azonban maga is megfogalmazta annak lehetőségét, hogy első lépcsőben - mintegy „szűrőként” - a közigazgatási szervek jártak volna el a szabálysértési ügyekben és jogorvoslat esetén a súlyosítási tilalom kizárásával a bíróság vizsgálta volna az ügyet. Ezekre a felvetésekre a Belügyminisztérium akként reagált, hogy a szerző tévesen olyan jogszabályértelmezésre és következtetésre jutott, amely nem állt összhangban a jogalkotó szándékaival. A fenntartás szövegéből ugyanis nem következett, hogy a szabálysértési határozatok bírói felülvizsgálatát a közigazgatási bíróságoknak kellene végezniük, a fenntartás nem tekinti a szabálysértési határozatokat közigazgatási határozatnak és a 6. cikk 1. bekezdésében foglaltakat az akkori jogalkotói szándék szerint sem a közigazgatási bírászkodáson belül kívánták biztosítani. Emellett rögzítették azonban azt is, hogy a szabálysértési határozat közigazgatási hatóságok által hozott közigazgatási határozat, amely ellen nem volt helye bírósági felülvizsgálatnak. A kormány határozatában²⁹⁴ előírta a fenntartásra tekintettel a szabálysértési jog anyagi és eljárásjogi reformját. A Belügyminisztérium által publikált reformjavaslatok között a francia és a német szabályozás, mint alaptípusok szerepeltek megoldási alternatívaként. A francia minta megvalósítása esetén a szabálysértések teljes köre - beleértve az igazgatásellenes cselekményeket is - kihágásként került volna elbírálásra. A megoldás hátrányaként említették az akkor hatályos büntető anyagi és eljárásjogi rendszer reformját és a bírósági szervezet átalakítását. A német megoldás mellett lényegében a könnyebb megvalósítás szólt.²⁹⁵

Ebben az időszakban több szerző vizsgálta a szabálysértési kodifikáció lehetséges irányait. A jogelméleti konzultáció fókuszpontjában változatlanul az a kérdés állt, hogy fenntartsa-e a kodifikáció a szabálysértési jog anyagi és eljárási egységét és önállóságát, vagy a büntetőjogba történő visszatereléssel egy kihágási büntetőjogot hozzanak-e létre. Valamennyi szerző számára a francia és német modellek szolgáltak mintául, többen részletesen vizsgálták ezeknek az országoknak a szabálysértési (kihágási) jogi intézményeit, megoldásait, hazai adaptációjuk következményeit.²⁹⁶ A kodifikációs folyamatnak egy újabb kormányhatározat²⁹⁷ adott lökést, amely a jogpolitikai elvárásokat 12 pontban foglalta össze. Ennél azonban fontosabb tényező volt az Alkotmánybíróság 63/1997. (XII.12.) számú, fentebb részletesen vizsgált határozata, amely 1998. december 31. napját jelölte meg az alkotmányos,

²⁹⁴ 1026/1992 (V. 12) Korm. határozat

²⁹⁵ Berta Krisztina - Mészáros József, l.j., 171.

²⁹⁶ Kántás Péter, A szabálysértési joganyag a német modell tükrében, Magyar Jog 1994. 10, 583-592, Balla Zoltán-Paulovics Mihály, A magyar szabálysértési jog kodifikációja az európai uniós csatlakozás tükrében, Magyar Közigazgatás 1999. 4, 198-202., Máthé Gábor, Közigazgatási büntetőjog vagy „Janus arcú” büntetőjog?, Magyar Közigazgatás 2001. 6, 321-330.

²⁹⁷ 1078/1996 (VII. 19.) Korm.határozat

Egyezménynek megfelelő jogszabályok megalkotására. Nagy Marianna az Sztv. hatályba lépése előtt napvilágot látott doktori disszertációjában²⁹⁸ a jogág újraszabályozása vonatkozásában a közigazgatási büntetőjog koncepciója mellett foglalt állást. Eszerint a szabálysértési jog olyan jogellenes magatartások befolyásolására lehet alkalmas, amelyek praktikus okból a közigazgatási jogba tartoznak, de erős büntetőjogi kötődéssel rendelkeznek. Nézete szerint ez tehát a büntető anyagi és eljárásjogi kötődés mellett közigazgatási jogi szabályozás érvényesítését és az alapeljárásban a közigazgatási szervek eljárását jelentette volna. A jogalkotói önmérséklet szükségességét hangsúlyozta a dekriminalizációt illetően. A szabálysértési jogot a korábbinál szűkebb területre való alkalmazása mellett az anyagi és eljárásjogi garanciák érvényesítésével a természetes személyekkel szembeni közigazgatási szankcióalkalmazás lehetséges eszközének tekintette.

Az Sztv. megalkotása parlamenti vitájának az új kódex főbb koncepciójával kapcsolatos néhány elemét érdemes áttekinteni. Vita tárgyát képezte - annak megbélyegző, prejudikáló jellege miatt - az elkövető szó használata, annak ellenére, hogy a kérdésben az Alkotmánybíróság évekkorábban a fentebb már idézett határozatában már állást foglalt. Ennek ellenére az Sztv. az eljárás alá vont személy elnevezést vezette be és ezen a jelenleg hatályos Szabs. tv. sem változtatott. Az Sztv. koncepciója deklaráltan a német – 1952. évi - szabálysértési törvényt vette alapul. A jogterületet a közigazgatáshoz kívánta közelíteni, mégis voltak képviselők, akik büntetőeljárás alapokra, ad absurdum a büntetőeljárás kódex külön eljárások fejezetébe emelték volna az eljárási szabályokat. A kódex tervezetével szemben kritikaként fogalmazódott meg az eljárási alapelvek hiánya és - a joganyag áttekinthetlenné válása miatt - a szabálysértést statuáló jogszabályok hármasság felosztása. A kormány szintű és önkormányzati rendeleten alapuló pénzbírságkiszabás jogában azért sem volt egyetértés, mivel az - meg nem fizetés esetén - feltételes szabadságelvonásként funkcionált volna. Az önkormányzatok szabálysértés statuálási jogát amiatt is vitatták, mivel adott esetben olyan elkövetőkre is vonatkoznak, akik csak rövid ideig tartózkodnak az adott településen.²⁹⁹

Az Alkotmánybíróság által meghatározott időpontig az új szabálysértési kódex megalkotására nem került sor, amely miatt a szabálysértési hatóságok által kiszabott pénzbírság önkéntes teljesítés hiányában lényegében nem volt végrehajtható. Csak az 1999. július 14-én hatályba

²⁹⁸ Nagy Marianna, l.j., 190., 80.

²⁹⁹ Árva Zsuzsanna, A közigazgatási büntetőjog elméletének meghatározó kérdései, különös tekintettel a jogterület reformjára, 16-21. In: Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Doktori Iskola Doktoranduszok Fóruma 2005. november 9. Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Miskolc, 2005, 17-19.

lépett, a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 1999. évi LXXV. törvény tette lehetővé a meg nem fizetett és másként be nem hajtható pénzbírságnak a helyi bíróság által elzárásra történő átváltoztatását.

5 Összefoglaló gondolatok

A fejezet kezdetén írt idézetnek eleget téve foglaljuk össze azokat a jogintézményeket és szabályozási megoldásokat, amelyek a kihágási (szabálysértési) jognak a kezdetektől napjainkig részét képezték, amelyekből okulhatunk, vagy amelyek mintaként (szabályozási variációként) szolgálhatnak napjaink jogállami környezetben alakuló jogalkotásának.

5.1 A szabálysértés miatt eljáró szervekről

A kihágásokat elbíráló szervek vonatkozásában már a büntetőjogi kodifikációt megelőző években is jellemző volt a nehezen áttekinthető fórumrendszer, amely ellentmondott a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikkben deklarált közigazgatás és igazságszolgáltatás szétválasztása elvének. A kihágások egy részében ugyanis már ekkor is a közigazgatási szervek jártak el a bűnvádinál egyszerűbb eljárásban, míg egyes kihágásokat bírósági útra terelt a jogalkotó.

A büntető törvénykönyvek életbe léptetéséről szóló 1880. évi XXXVII. törvénycikk legalizálta a kihágások miatt eljáró hatóságok vegyes fórumrendszerét. A kihágási eljárást a járásbírók és a közigazgatási szervek között osztotta meg úgy, hogy a közigazgatási szervek jelentős túlsúlyban voltak az ügyek elbírálása tekintetében. A hatásköri megosztás tekintetében világos rendező elv nem adható, legfeljebb annyi, hogy a súlyosabb kihágási ügyekben a bíróság, míg az enyhébb ügyekben a közigazgatási szervek jártak el. Az 1901. évi XX. törvénycikk pedig a közigazgatási útra tartozó kihágásokat is megkülönböztette Budapest területén aszerint, hogy a közigazgatási szervek vagy a rendőrség rendelkezett-e az elbírálásukra hatáskörrel. A jogorvoslat az igazgatási szervek hatáskörébe utalt kihágások esetén az igazgatási szervezetrendszeren belül, míg a bírói útra utalt kihágások esetén a bírói szervezetrendszeren belül volt biztosított.

A tanácsrendszer bevezetését követően a KESz. még fenntartotta a közigazgatási és az igazságszolgáltatási büntetőbíráskodás párhuzamát és a kihágások elbírálására általános hatáskörrel rendelkező tanács végrehajtó bizottsága mellett a járásbírók és a rendőrség rendelkeztek hatáskörrel. Az 1955. évi 17. tvr. az igazságszolgáltatás és közigazgatás

elválasztásának tényleges megvalósítása céljából a bíróság részére szabálysértési jogkört nem biztosított, a szabálysértési jogkör a tanács végrehajtó-bizottsága igazgatási osztálya, a rendőrség és meghatározott felügyeleti szervek között oszlott meg. Az 1968. évi I. törvény a szabálysértési hatóságok szervezetét a tanácsi szervekre alapozta. Különös szabálysértési hatósági jogkörrel felruházott szervek a rendőrség és a vám- és pénzügyőrség voltak, míg meghatározott ügyekre kiterjedő hatáskörrel a felügyeletek rendelkeztek. A szabálysértési jog létrejöttét követő szabályozás tehát a bíróságnak 1990-ig semmilyen szerepet nem biztosított. Az ekkor bevezetett szűk körű bírósági felülvizsgálati jog is csak kis mértékben változtatott az addigi szabályokon. Az elzárással is sújtható szabálysértések a rendőrség hatáskörébe tartoztak, a jogorvoslat lehetősége az államigazgatási szervezetrendszeren belül volt biztosított a bírói út igénybevétele nélkül. A meg nem fizetett pénzbírságot az azt kiszabó szabálysértési hatóság változtathatta át elzárásra.

5.2 Szankciók

A magyar kihágási jognak a mezei rendőrségről szóló törvény óta része volt az elzárás büntetés, szabálysértések elkövetése esetén is csak rövid időszakokban nem volt lehetőség alkalmazására. A Kbtk. lehetőséget adott az enyhítő körülmények túlsúlya esetén elzárás helyett pénzbüntetés megállapítására, a szabálysértési jogszabályok pedig az elzárás alkalmazását a pénzbírság mellett vagylagosan tették lehetővé. Ugyanakkor a szabadságelvonás büntetés alkalmazása szükségességességét illetően már a századfordulón is megoszlottak a vélemények. Egyes álláspontok e büntetési nem teljes megszüntetését, helyette a feddések gyakoribb alkalmazását, valamint a közmunka, illetve a feltételes elítélés bevezetését javasolták. Ennek oka részben a közigazgatási hatóságok által kiszabott elzárásbüntetések magas száma miatt a fogházakban kialakult helyhiány volt, amely miatt sok esetben a büntetéseket az elkövetett cselekmények súlyához képest aránytalanul súlyos börtön fokozatban hajtották végre. Az elzárás büntetés eltörlése mellett szólt, hogy a közigazgatási hatóságok a tényállást kevésbé derítették fel és a büntetés kiszabása során is eljárási garanciákat hagytak figyelmen kívül, amely miatt e szankció hatékonysága kérdőjeleződött meg.³⁰⁰

Bár az 1955. évi 17. tvr. a szabálysértések esetén nem tette lehetővé elzárás büntetés kiszabását, a jogágot ért dekriminalizáció hatására azonban alig öt évvel később az 1960. évi 14. tvr. egyes szabálysértések esetében bevezette annak önálló büntetésként történő

³⁰⁰ Rónai Zoltán, Közigazgatási hatóságok elé utalt kihágások, *Jogtudományi Közlöny* 1904. 35, 281-282.; Árvai Zsuzsanna, *Fejezetek a közigazgatási büntetőbíráskodás elméletétörténete köréből*. Debreceni Egyetem, 2008, 154.

alkalmazását. Említést érdemel, hogy a kor szakírói közül Szatmári Lajos az elzárás büntetés kiiktatása mellett³⁰¹, míg Horgosi György ugyanakkor szűk körben a szankció alkalmazhatósága mellett foglalt állást³⁰². Az első szabálysértési kódex 1990-ig meghatározott szabálysértések esetén szintén nagyjából biztosította az elzárás kiszabásának lehetőségét. Az elzárás büntetés alkalmazhatósága tekintetében a nyolcvanas években sem volt egyhangú álláspont a jogirodalomban. Papp László úgy fogalmazott, hogy amennyiben elfogadjuk a közigazgatási büntetőjog realitását és az igazságszolgáltatás „munkamegosztását” a bíróság és a szabálysértési hatóság között, akkor nem emelhetünk kifogást az elzárás ellen. A szerző elemezte *Vigh József*, *Hernádi György*, *Aradi Béla* és *Bakó Erzsébet* nézeteit a büntetés hatékonyságát illetően, akik szerint az elzárás alkalmatlan szankciója a szabálysértési jognak. Papp László ugyanakkor e szankció fenntartását azért javasolta mégis megtartásra, mivel az elzárásra átváltottatott pénzbírság is csak kivételes esetekben került végrehajtásra, tehát az elzárás kilátásba helyezése kellő visszatartó hatást gyakorol. Nézete szerint éppen emiatt van preventív funkciója az önálló elzárásnak.³⁰³ Az 1990. évi XXII. törvény a szabálysértés miatt kiszabható büntetések közül az elzárás alkalmazásának lehetőségét megszüntette. Az Sztv. előkészítése során egy ideig nem merült fel az önálló elzárás gondolata, de a jogpolitika változása okán az mégis bekerült a kódex szankciórendszerébe.

Az eventuais elzárás a mezei rendőrségről szóló törvénytől mindvégig része volt a kihágási jognak. A szabálysértési jognak az 1955-től 1960-ig terjedő rövid időszakot nem számítva 1998. december 31. napjáig szankciója volt. Ezután a mintegy féléves, 1999. július 14. tartó időszakban a szabálysértési pénzbírság elzárásra nem volt átváltoztatható, majd a 2000. március 1. napján hatályba lépett Sztv. ismét a pénzbírság végrehajtásának végső eszközévé tette.

A közérdekű munka büntetés a kihágási (szabálysértési) jog történetében számos szakíró részéről felmerült, mint lehetséges szankciónem. A kihágási jog nem tartalmazta, a szabálysértési jognak is csak az 1960. évi 14. tvr.-től az első szabálysértési kódexig terjedő időszakban volt önálló büntetési neme. Az 1999. évi LXIX. törvény parlamenti tárgyalása során csupán a bevezetésének mikéntje - önálló büntetesként vagy egyik végrehajtási

³⁰¹ Szatmári Lajos, l.j., 264., 192-195.

³⁰² Horgosi György, A szabálysértési jog rendezésének elvi kérdései, *Állam és Igazgatás* 1964. 3. 205-219.

³⁰³ Papp László, A szabálysértési jog felelősségi és szankciórendszere, a szabálysértések rendszere, a továbbfejlesztés irányai, 227-268. In.: A szabálysértési jog továbbfejlesztésének elméleti megalapozása Szerk. Máthé Gábor – Szabó András, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest 1987, 260-261.

fokozatként - volt kérdéses. Az ellenzéki pártok az önálló büntetésként bevezetése mellett foglaltak állást, míg a kormánypártok végül csak mint végrehajtási fokozatot fogadták el.³⁰⁴

A történeti visszatekintésből látható az is, hogy a jogalkotó a kezdetektől kifejezésre kívánta juttatni a jogsértő cselekmény tárgyi súlyához igazodó értékítéletét. Ennek megfelelően már a „Toldalék” is meghatározta az alkalmazandó büntetések generális maximumát, az egyes tényállások esetében meghatározott speciális minimumot és maximumot is. A Kbtk. szintén ezt a megoldást követte, de speciális minimumot nem, csak különös maximumot határozott meg. Az első szabálysértési kódex rendelkezett a büntetések legalacsonyabb és legmagasabb mértékéről, az egyes szabálysértési tényállások esetében pedig megszabta az alkalmazandó büntetés felső határát.

5.3 A helyszíni bírságolás szabályozása

A helyszíni bírságolási eljárás mechanizmusa alapvető szabályait tekintve a jogintézmény bevezetése óta nem változott. Ennek lényege, hogy amennyiben az elkövető a helyszínen felajánlott pénzbírságot megfizeti, úgy az eljárás véget ér, ellenkező esetben a kihágási (szabálysértési) eljárás az általános szabályok szerint lefolytatásra került. Az elkövető távollétében kiszabható helyszíni bírság 1963 óta része a hazai szabálysértési jognak.

Az első szabálysértési kódex életbelépéséig helyszíni bírságolási joga a rendőri szerveknek volt a törvényben meghatározott esetekben. Az 1968. évi I. törvény a helyszíni bírságolásra jogosultak körét a tanácsai (önkormányzati) szervekkel és a felügyelettel, majd 1983-84-től a közterület-felügyelettel egészítette ki. Lényeges, hogy egyik szervnek sem volt minden szabálysértés esetére szóló általános felhatalmazása a helyszíni bírságolásra, helyszíni bírság kiszabását törvéynél alacsonyabb szintű jogszabályok is lehetővé tették és helyszíni bírságolni csak a pénzbírsággal sújtható, főként a közlekedési vagy más, de mindenképpen csak egyszerű megítélésű, mérlegelést nem igénylő szabálysértések (kihágások) esetén volt lehetőség.

A helyszíni bírság megfizetésének módja összefüggésben volt a végrehajtás kérdésével. Az első szabálysértési kódexig - ahogy az fentebb látható volt - a helyszíni bírság az elkövetés helyszínen volt megfizetendő, ellenkező esetben a rendes eljárás került lefolytatásra. Az 1968. évi I. törvény már lehetőséget adott azonban az utólagos befizetésre is, amelynek elmaradásá esetére az adók módjára történő végrehajtást rendelte.

³⁰⁴ Bisztriczki László-Kántás Péter, A szabálysértési törvény magyarázata. (HVGORAC, Budapest 2014. 65.(kommentár)

5.4 A szabálysértést statuáló jogszabályokról

A kihágást, illetve szabálysértést megállapító jogszabályok körét illetően rögzíthetjük, hogy a kihágási és a szabálysértési jog történetében kihágást, illetve szabálysértést törvénytől alacsonyabb szintű jogszabályok is megállapíthattak. Még a „Toldalék” is biztosítani kívánta volna, hogy a törvényi szabályozáson kívül kormányrendelet, illetve miniszteri rendelet is állapíthasson meg kihágást. A törvényi szabályozáson kívül a Kbt. miniszteri rendelet, törvényhatósági, illetve városi szabályrendelet, az 1955. évi 17. tvr és az első szabálysértési kódex pedig törvényerejű rendelet, minisztertanácsi rendelet, valamint a tanácsrendelet (önkormányzati rendelet) számára tették lehetővé szabálysértés statuálását.

5.5 A szabálysértési tényállásokról

A kihágási (szabálysértési) tényállások a kezdetektől fogva vegyes jellegűek voltak. Ebben a tekintetben a fentebb áttekintett majdnem két évszázadnak nem volt olyan időszaka, amelyben a különös részi tényállások tisztán homogén jelleget mutattak volna, legfeljebb a kriminalitás vagy az igazgatásellenesség felé történő eltolódásról beszélhetünk.

Igazgatási és kriminális jellegű cselekményeket szabályoztak a Toldalék különös részének tényállásai, amelyekre vonatkozóan a kiküldött bizottság is az elhatárolás nehézségeit hangsúlyozta. Az első büntetőjogi kodifikációt megelőzően a kihágások formailag a büntetőjog részét képezték, funkciójuk a közigazgatási jog szabályainak érvényre juttatása volt. Előfordult az is, hogy közigazgatási jogszabályban szabályozott társadalmi viszonyok megsértését szankcionálták büntetőjogi szankciókkal. Kriminális és igazgatásellenes cselekményeket vegyesen szabályozott a Kbt. különös része is. Kiemelendő, hogy a Btk. különös részének negyvenkét fejezetéből tizennyolc érintkezett a Kbt. vonatkozó részeivel, a kettős alakzatú kihágási tényállások tehát már ekkor is nagy számban jelen voltak a kihágási törvényben.

A szabálysértés jogintézményének a létrehozásakor a jogalkotó a szabálysértéseket általános közigazgatási szankcióként kívánta kezelni és ekként a szabálysértési tényállások között az igazgatásellenes cselekményeket volt szándékában szabályozni, amikor a kihágások egy részét a büntettekhez sorolta, jelentősebb hányadukat pedig szabálysértéssé nyilvánította. A szabálysértés a közigazgatás büntetőhatalma, mint jogalkotói szándék ténylegesen azonban nem valósulhatott meg, mivel a jogalkotó 1956-tól egyre nagyobb számban korábban bűncselekményként büntetni rendelt cselekményt szankcionált szabálysértésként. Az első

szabálysértési kódex tényállásai sem voltak homogén természetűek. A dekriminalizáció és a kettős alakzatú szabálysértések számának növekedése a kódex megszületését követő évtizedekben is folyamatos volt. A generális közigazgatási szankcióvá válást az anyagi jogi bíróságok szélesedése sem tette lehetővé.

A szabálysértési jog alakulásának áttekintését követően alappal merül fel a kérdés: hol húzódik a határ a jogterület jelene és múltja között. Az Sztv. ugyan már 2012. április 15. napja óta nincs hatályban, mégsem tartom a történeti részben kezelendőnek a kódexet. A jogalkotó ezzel a törvénnyel tett ugyanis eleget az Egyezményben foglalt alkotmányos követelményeknek, továbbá számos tekintetben alapjául szolgált a jelenleg hatályos Szabs. tv.-nek. Erre tekintettel a hatályos Szabs. tv. egyes rendelkezéseit az Sztv. már nem hatályos szabályozása bemutatásával tekintem át egységben szemlélve a jogalkotást és a jogalkalmazást.

*„Jobb a helyes úton sántikálva haladni, mint
szilárd léptekkel téves irányba tartani.”
(II. János Pál pápa)*

III.

Hatályos szabálysértési jogunk. De lege lata. A jogi szabályozás és a jogalkalmazás anomáliái

A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 2000. március 1-én lépett hatályba. A jogalkotó a jogterület kettősségének elismerésével, a közigazgatási büntetőjog koncepciójának elfogadásával alkotta meg a törvényt. Felelősségi dogmatikájában, eljárásjogi szabályaival büntetőjogi és büntető-eljárásjogi garanciák alkalmazásával tett eleget az Egyezmény 6. cikk 1. szakaszában deklarált tisztességes eljárás követelményeinek. Önálló fejezetet szentelt a bizonyítás elveinek és eszközeinek, illetve a kényszerintézkedéseknek. Az Sztv. megtartotta a szabálysértési jogág egységét, így egy kódexben kerültek szabályozásra anyagi jogi, eljárásjogi rendelkezések, a végrehajtás szabályai, valamint a legfontosabb szabálysértési tényállások. A kódexhez kapcsolódott továbbá az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet is. Az Sztv. szerint szabálysértés az a jogellenes, tevékenységben vagy mulasztásban megnyilvánuló magatartás volt, amelyet törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet szabálysértésnek nyilvánított. Szabálysértés miatt az volt felelősségre vonható, akinek a cselekménye szándékos vagy gondatlan, kivéve, ha a szabálysértést meghatározó jogszabály csak a szándékos elkövetést rendelte büntetni.

A törvény szankciórendszere dualista jellegű maradt, amelynek megfelelően a lehetséges joghátrányok a büntetésekre és intézkedésekre voltak oszthatóak. Visszaállításra került önálló büntetésként az elzárás. Az általános jellegű büntetés a pénzbírság maradt, míg az intézkedések körét a járművezetéstől eltiltás, elkobzás, figyelmeztetés, kitiltás, valamint a kiutasítás jelentette. Az 1999. évi LXIX. törvény - elődjéhez hasonlóan - az általános részben szabályozta a büntetésekre és intézkedésekre vonatkozó alapvető rendelkezéseket, a jogalkotó pedig az egyes szabálysértések tényállásában konkretizálta az alkalmazható joghátrányokat, pénzbírság esetében annak felső határát. A jogalkalmazó ezek között a keretek között szabhatta ki az egyéniesített büntetést, illetve alkalmazhatott intézkedést.

A Szabs. tv. nem változtatott a büntetési rendszer duális jellegén, a lehetséges joghátrányok a büntetések és az intézkedések maradtak. A büntetések köre kiegészült az önálló büntetésként alkalmazható közérdekű munkával. Pénzbírság kiszabására elzárás vagy közérdekű munka alkalmazása mellett kerülhet sor, az elzárás mellett közérdekű munka nem volt kiszabható. Az intézkedések köre nem változott. Az intézkedések esetében figyelmeztetés mellett csak elkobzás volt alkalmazható, az intézkedések egyéb esetekben önállóan, egymás vagy büntetés mellett is alkalmazhatók maradtak. Megszüntetésre került a több fokozatból álló végrehajtási rendszer. A pénzbírságot önkéntes teljesítés hiányában, amennyiben annak közérdekű munkával történő megváltására sem kerül sor és az elzárás alkalmazását kizáró körülmények sem állnak fenn, elzárásra kellett átváltoztatni.

1 A szabálysértés miatt eljáró hatóságok

Mint ismeretes, az Sztv. nem változtatott a korábbi szabályozáson, ezért az általános hatáskörű szabálysértési hatóság változatlanul a helyi önkormányzat jegyzője maradt. Különös szabálysértési hatósági jogkörrel a rendőrség és a vámhatóság rendelkezett, meghatározott ügyekre kiterjedő szabálysértési hatásköre pedig változatlanul az ún. felügyeleteknek volt. Emellett a bíróság - csak a főbb hatásköreit említve - első és másodfokon eljár az elzárással is sújtható szabálysértési ügyekben, döntött a szabálysértési hatóság határozata ellen benyújtott kifogás tárgyában és rendelkezett a pénzbírság (helyszíni bírság) elzárásra átváltoztatásáról. Az Sztv. széles körben állapította meg a helyszíni bírság kiszabására jogosult szervek és személyek körét.

A szabálysértési jog szabályozási koncepciójára vonatkozó 2003. évi belügyminiszteri javaslat megállapítása szerint a szabálysértési eljárások 65-68%-át a rendőrség, 25-28%-át a jegyző, a fennmaradó 4-10 %-át a többi szabálysértési hatóság, illetve szerv folytatta le. A szabálysértés miatt eljáró hatóságok áttekinthetőbbé tételére tekintettel és az akkori kistérségekben, régiókban gondolkodás jegyében a koncepció egy körzeti szabálysértési hatóság létrehozásának szándékát fogalmazta meg az okmányirodák illetékességi területének megfelelően. A bíróság első fokú szabálysértési hatósági jogkörét megszüntette volna, a körzeti szabálysértési hatóság másodfokú hatósága a megyei közigazgatási hivatal lett volna. A koncepció szerint a rendőrség megmaradt volna szabálysértési hatóságként, de az elképzelés az volt, hogy később a rendőrség hatáskörébe tartozó szabálysértések is a körzeti szabálysértési hatóság hatáskörébe kerültek volna át. Arról a javaslat nem tett említést, hogy a

rendőrséget - példa nélküli módon - milyen módon képzelték volna el közlekedési szabálysértési hatáskör nélkül.

Alig telt el néhány esztendő és - mint az szintén ismeretes - a jogalkotói szándék gyökeresen más irányt vett. A Szabs. tv. ha nem is számottevően, de egyszerűsítette a szabálysértés miatt eljáró szervek fórumrendszerét. A jegyző szabálysértési jogköre megszűnt, az általános hatáskörű szabálysértési hatóságok a járási hivatalok lettek, amely a közigazgatás centralizációjával hozható összefüggésbe. Ezzel a jogalkotói döntéssel függ össze az is, hogy megszűnt az önkormányzatok szabálysértés-statuálási joga is. Azzal, hogy a jegyző szabálysértési hatósági jogköre a Sztv. szerinti formában megszüntetésre került, egyet kell, hogy értsek, de a megvalósítás módjával már nem. A kistelepülések és a városok, de különösen a megyei jogú városok között a szabálysértési hatósági ügyintézésben jelentős különbségek voltak. Az utóbbiak esetében adott volt egy felkészült, kizárólag szabálysértésekkel foglalkozó, a büntetőjogi ismeretek és szemlélet birtokában lévő apparátus, amely a képviselőtestület „ráhatásától” mentesen végezhette a munkáját. A „földrajzi közelségből” adódóan jó szakmai viszonyt ápoltak a törvényességi felügyeletet ellátó ügyészséggel és a magas ügyforgalomra tekintettel tisztában voltak az illetékes bíróságok szakmai álláspontjával, iránymutatásaival. Mindez hozzásegítette e szabálysértési hatóságokat az Sztv. hiányosságaiból adódó jogalkalmazási nehézségek megoldásához. A kistelepülések szabálysértési hatósági munkáját azonban nem ez jellemezte. Államigazgatási hatósági ügyeik legnagyobb többségére a közigazgatási eljárási törvények (Áe., Ket.) szabályai voltak alkalmazandóak. Alacsony ügyforgalmukra tekintettel nem voltak tisztában a szabálysértési törvény speciális rendelkezéseivel. Az ügyészség, illetve a bíróság „földrajzilag távol estek” tőlük. Szakmai segítséget a felettes közigazgatási hatóságtól - a közigazgatási hivataloktól - kaphattak ugyan, de ez legfeljebb a normaszöveg értelmezésére terjedt ki. A közigazgatási hivatalok ugyanis ténylegesen nem rendelkeztek olyan tapasztalattal a szabálysértési jogalkalmazásban, mint ami a bíróságot vagy az ügyészséget jellemezte. Ennek oka pedig az volt, hogy a felettes közigazgatási szerv jogkörei a törvényben felsorolt - a napi ügymenetbe szerény betekintést engedő - törvényességi ellenőrzési és az ahhoz kapcsolódó egyéb jogkörökön kívül ténylegesen az éves szinten csekély számban előforduló méltányossági kérelmek elbírálására terjedt ki. A kis települések jegyzői – akik számára sokkal lényegesebb volt a képviselőtestülettel kapcsolatos napi teendőik ellátása - inkább szabadultak volna tehát a szabálysértési hatáskörtől. Így fordulhatott elő az, hogy a 2000-es évek közepén volt olyan kistelepülés, amelynek jegyzője - az elkövető lakóhelyére tekintettel illetékességi okból - a

hozzá áttett feljelentés vonatkozásában a cselekményét a helyszínen beismerő bolti lopás elkövetőjét megrovásban részesítette, majd, mivel a „Ket. szabályai szerint gondolkodott”, nem mulasztotta el határozata egy példányának megküldésével értesíteni azt a szabálysértési hatóságot sem, amely hozzá a feljelentést áttette.

Visszatérve a jelenlegi szabályozásra, álláspontom szerint a jegyzői szabálysértési hatóságok járási szinten történő „központosítása” szükséges jogalkotói döntés volt. A Szabs. tv. szerinti jelenleg hatályos szabályozással a járási hivatalok szabálysértési hatáskörei azonban lényegében a „maradék elv” alapján kerültek meghatározásra, ezek - különösen 2010. augusztus 19. napját megelőző időszakhoz viszonyítva - a jegyző Sztv.-ben meghatározott jogköreihez képest jóval gyengébbek. Az egy mozzanatos, egyszerű megítélésű, főként igazgatásellenes szabálysértések elbírálásán kívül hatásköreik nagyrészt a végrehajtási eljárásra korlátozódnak. A jelenleg hatályos szabályozással kapcsolatban merül fel a kérdés, hogy nem lett volna-e kézenfekvőbb az, - ahogy erre Nagy Marianna is rámutatott - hogy a rendőrség legyen az általános hatáskörű szabálysértési hatóság. Különösen, mert - ahogy azt lentebb részletesebben vizsgálom - a szabálysértések felderítésében, az előkészítő eljárás lefolytatásában, a helyszíni bírságolásban, a kényszerintézkedések foganatosításában, a bíróság elé állításban, a szabálysértési nyilvántartási rendszer működtetésében - de a hatáskörébe tartozó az egyes szabálysértések számát és súlyát is tekintve - a rendőrség kiemelt szereppel rendelkezik.

A fentiekől eltérően álláspontom szerint a jegyzői szabálysértési hatóságok központosítása a jelenlegitől eltérő megoldással is történhetett volna. A Szabs. tv. egy jogköreiből meggyengített általános hatáskörű szabálysértési hatóságot hozott létre és egyben megfosztotta a jegyzőket a szabálysértés-statuálási joguktól. Mivel a szabálysértés eljárás - még a jelenlegi szabályok szerint is - közigazgatási eljárás, ezért annak súlypontját álláspontom szerint célszerűbb lett volna a közigazgatási szerveknél meghagyni. Erre megoldás lehetett volna a korábbi kodifikációs munkákban többször felmerült és a történeti részben már fentebb említett központi szabálysértési hatóságok felállítása. A jelenleg a bíróság hatáskörébe tartozó szabálysértések e hatóság által kerülhettek volna elbírálásra, az elzárás büntetés megszüntetése vagy csak ismételt elkövetés esetén való alkalmazhatósága és bíróság általi elbírálása mellett. A központi szabálysértési hatóságok működése - a központosító kormányzati törekvésekre tekintettel - a kormányhivatalok kereteiben is elképzelhető lett volna. Ez a megoldás az Egyezmény és az Alaptörvény rendelkezéseivel sem lett volna ellentétes, hiszen a bírósághoz fordulás joga jogorvoslati fórumrendszer keretei

között változatlanul biztosított maradt volna. A szabálysértéseknek a közigazgatás szervezetrendszerében tartását és ott történő elbírálását jól példázzák az I. fejezet 4. pontjában vizsgált európai államok megoldásai is. Ezekből látható, hogy hatásköreiket tekintve - a jelenlegi hazai szabályozáshoz viszonyítva - erősebb jogkörökkel rendelkező közigazgatási szervek látják el az első fokú szabálysértési jogalkalmazást a német, az osztrák, de a szlovák jogban is.

A jogalkotó - ahogyan erről az I. fejezetben már szó esett - a Szabs. tv. hatályba lépése óta küzd a korábban az önkormányzati rendeletben meghatározott szabálysértési tényállásokban foglalt cselekmények mikénti szankcionálásával. Úgy tűnik nem állta ki az idő próbáját az a megoldás, hogy ezek a cselekmények közigazgatási bírsággal büntetendő szabályszegésekké alakultak, amelynek anyagi jogi szankciórendszerét a Ket. eljárási szabályai közé építették be. Ez nemcsak az I. fejezetben bemutatott alkotmánybírósági határozatokból látszik világosan, de ezt a jogalkotó *expressis verbis* ki is mondta a várhatóan 2018. január 1. napjától hatályba lépő, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény indokolásában is. A jogalkotó maga is elismerte, hogy az Mötv. 8. §-ában foglalt jelenlegi szabályozásból is hiányoznak az önkormányzati rendeletalkotást érintő, annak terjedelmére és korlátaira vonatkozó garanciák. Éppen ezért a jogalkotó, azokat a szabályozása szükségessége esetén különös eljárási szabályként az ágazati törvényekbe, például a Mötv.-be kívánja elhelyezni. Ettől a megoldástól eltérően e szabályszegések szankcionálására álláspontom szerint több lehetőség volna. Amennyiben a jogalkotó nem kíván változtatni azon, hogy szabálysértést csak törvény statuálhasson, úgy az önkormányzatoknál jellemzően előforduló szabálysértések szabályozása - az önkormányzatokkal egyeztetve - a Szabs. tv.-ben történhetne. Megjegyzem, hogy az I. fejezet 4. pontjában vizsgált államok közül kizárólag a szlovák jog írja elő, hogy csak törvényi szinten történhet a szabálysértések statuálása. A másik megoldás az önkormányzatok Sztv. szerinti szabálysértés statuálási jogkörének visszaállítása lehetne, amely ezeknek a magatartásoknak az önkormányzatok általi elbírálását is jelentené. Ezt a javaslatomat a fent írtakra tekintettel azonban csak az önkormányzati rendeletben meghatározott szabálysértések esetében tartanám bevezethetőnek. Lényeges, hogy az alacsonyabb - rendeleti szintű - szabályozásra a német, osztrák és francia jog is lehetőséget biztosít. E szabálysértések igazgatásellenes jellege álláspontom szerint nem jelentene akadályt, hiszen a Szabs. tv.-ben jelenleg nagy számban találhatóak igazgatásellenes szabálysértések. A szabályozásnak a helyi viszonyokhoz történő igazítása szempontjából is előnyösebb lenne ez a megoldás, amelyre példaként szolgálhat az osztrák szabályozás.

2 Szabálysértési szankciók

Előjáróban érdemes röviden áttekinteni a közigazgatási jogi szankció fogalmi elemeit, amelyet Nagy Marianna az alábbiak szerint határozott meg: a jogszabályban arra feljogosított államigazgatási szerveknek megfelelő eljárásban alkalmazott, hátrányt okozó aktusa, amely mindig a címzett jogellenes magatartására reagál és rendelkezik az állami közhatalommal való kikényszerítés lehetőségével. A közigazgatási jogi szankciókon belül leggyakrabban megkülönböztethetünk anyagi és eljárásjogi szankciókat aszerint, hogy kötelezettségeket, korlátozásokat, tiltásokat tartalmazó normák megsértőit, vagy a közigazgatási eljárások rendjét megzavarókkal szemben lépnek-e fel. Az elkövető tudati állapota szerint a szankció lehet szubjektív, ha a szankcionáláshoz legalább gondatlanság szükséges, illetve objektív, amennyiben a szankció alkalmazásához pusztán a jogsértés megállapítása elegendő. A szankció célja szerint megkülönböztethetünk represszív - a jogsértő megbüntetését célzó -, és nem represszív, azaz a jogszabályban megjelenő állami cél megvalósítását célzó szankciót. Az anyagi jogi normák megsértésére alkalmazott speciális anyagi jogi szankciók egyik részét az államigazgatási jogi bíróságok (pl.: felügyeleti bíróságok, ágazati bíróságok, közttestületek, kamarák saját tagjaira kiszabható bíróságok) és a jogsértő személyéhez kötődő szankciók, mint a megrovás, figyelmeztetés, biztos kinevezése a szervezethez alkotják, míg a másik - legnagyobb - részét az igazgatási korlátozások jelentik (pl.: engedély visszavonása, tevékenység gyakorlásától eltiltás, szervezet működésének felfüggesztése). A szabálysértési szankció csak részben tekinthető közigazgatási jogi szankciónak. A szabálysértési tényállások nagy része dekriminalizáció következtében került a közigazgatási jogba, más részük szubjektív szankcióként a közigazgatási jog érvényesítését szolgálja. A két kategória között elhelyezkedő tényállások mindkét csoport jellemzőit magukon viselik.³⁰⁵

Az Sztv. megalkotásával elfogadott „közigazgatási büntetőjog” koncepciója ellen hatott, hogy az egyes szakigazgatási ágazatok a közigazgatás büntetőhatalmát még inkább az ágazati szabályozásban látták megvalósíthatónak. Emellett az egyes közlekedési szabálysértések miatt bevezetett, objektív felelősségen alapuló közigazgatási bírságolás majd a Szabs. tv. hatályba lépésével bevezetett, a közösségi együttélés szabályainak megsértése miatt, az önkormányzatok által alkalmazható közigazgatási bírságok is gyengítették a szabálysértési jognak a közigazgatási jog érvényesítő funkcióját. A közigazgatási büntetőjogi szabályozás ellen hatott a főként a 2000-es évek második felétől megindult az a jogpolitikai folyamat is,

³⁰⁵ Nagy Marianna, A közigazgatási jogi szankció, 483-496. In: Magyar Közigazgatási Jog Általános rész. Szerk. Ficzer Lajos, Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 491-496.

amely a hétköznapi életben nagy számban előforduló jogellenes cselekményekre a választ az anyagi jogi és eljárásjogi szempontból a büntetőjoghoz közelítő szabálysértési jogban és az egyre szigorodó szankciókban látja. Jól példázza ezt a folyamatot a Szabs. tv. szankciórendszerének durva szigorodása, amely röviden az alábbiak szerint foglalható össze. Növekedett az elzárással is sújtható szabálysértések száma, ismételt elkövetés esetén bármely szabálysértés esetén kiszabható elzárás büntetés. Megemelkedett a szabálysértési pénzbírságok és helyszíni bírságok alsó és felső határa, de szigorodtak a halmazati büntetésre vonatkozó szabályok, bevezetésre kerültek a kötelező mértékű szabálysértési bírságok. A Szabs. tv. - a fiatalkorúak esetében alkalmazható felfüggesztett elzárást kivéve - lényegében egyetlen új szankcióval, az önálló büntetésként alkalmazható közérdekű munkával bővült. A jogalkotó tehát nemcsak az Sztv., hanem a Szabs. tv. megalkotásakor is elmulasztotta a szabálysértési szankciórendszer differenciálását. Erre vonatkozóan pedig a szakirodalomban számos szerző tett megfontolásra érdemes javaslatokat, amelyek közül csak néhányat emelnék ki. Papp László vetette fel, hogy az egyszeri elkövetővel szemben egy nagyobb összegű, próbaidőre felfüggesztett pénzbírság is alkalmazható lehetne, amely adott esetben komolyabb prevenciós hatással bírna, mint a kisebb összegű végrehajtandó büntetés. Emellett felvetette a foglalkozástól eltiltás lehetőségét a foglalkozás gyakorlásával összefüggő szabálysértések esetén, amely véleményem szerint a büntetőjogi szankcióhoz hasonlóan a foglalkozás szabályainak megszegésével vagy a foglalkozás felhasználásával elkövetés esetében is alkalmazható lenne. Árnnyaltabbá tennék továbbá - javaslata szerint - a szankciórendszert a reparatív jellegű büntetések, mint például az engedély nélküli hirdetések eltávolítására kötelezés.³⁰⁶ Az igazgatási szankciók - mint például az engedélyek felfüggesztése - szélesebb körű alkalmazása mellett foglalt állást Nagy Marianna, aki emellett meghatározott szabálysértések esetén ugyancsak a reparatív szankciók alkalmazását javasolta. Szemléletes példával mutatott rá arra, hogy a közrend, illetve vagyon elleni cselekményeknél a kiszabott pénzbírságot sosem a megrongált vagyontárgy helyreállítására fordítják. Ez álláspontom szerint olyan szabálysértések esetén is megfontolandó lehet, amelynek sértettje van.³⁰⁷ Kántás Péter pedig a reparatív jellegű szankciónak a végrehajtási eljárásba történő bevezetését javasolta, amellyel a meg nem fizetett pénzbírság elzárásra átváltoztatása „kiváltható” lenne.³⁰⁸

2.1 Elzárás

³⁰⁶ Papp László, l.j., 303., 258, 264.

³⁰⁷ Nagy Marianna, l.j. 190., 89-90.

³⁰⁸ Kántás Péter, A bagatellkriminalitás természetéhez, Magyar Jog 1995. 7, 385-394.

Az Sztv. a jogállami követelményeknek megfelelően az elzárással is sújtható szabálysértések elbírálását a bíróság hatáskörébe utalta. Vagylagosan alkalmazható elzárás büntetést csak törvény állapíthatott meg. Rögzítésre került az elzárás legrövidebb és leghosszabb tartama. A törvényben meghatározottak szerint az elzárás tartamába beszámítandó volt a szabálysértési őrizet teljes ideje valamint a négy órát meghaladó előállítás tartama. Az 1999. évi LXIX. törvény hatálybalépésekor hat elzárással is sújtható szabálysértést - a rendzavarást, tiltott kéjelgés, veszélyes fenyegetés, önkényes beköltözés, járművezetés az eltiltás hatálya alatt és a „terménylopás” szabálysértéseket - rendelt a törvény büntetni. Látható, hogy ezek sem mind kriminális szabálysértések, ugyanakkor számos kriminális cselekmény kimaradt az elzárással sújtható szabálysértések közül, hiszen a tulajdon elleni és a rendzavarás szabálysértéseknek csak egy meghatározott köre tartozott a bíróság hatáskörébe, a becsületsértés és magánlaksértés szabálysértések, bár kettős alakzatú cselekmények, azonban nem.³⁰⁹

A Belügyminisztérium 2003. évi szabálysértési jogi koncepciójában még célként szerepelt az elzárás büntetés kiiktatása. Ennek oka részben az addigi jogalkalmazói tapasztalatok, részben pedig az volt, hogy amennyiben egy magatartás olyan veszélyt jelent a társadalomra, hogy szabadságelvonás kilátásba helyezése indokolt, akkor azt a cselekményt a bűncselekmények között célszerű szabályozni, ellenkező esetben az adott szabálysértés elzárással fenyegetettségét meg kell szüntetni. Ezt az álláspontom szerint helyes felfogást alátámasztja az a körülmény is, hogy az Sztv. preambuluma szerint a szabálysértések a bűncselekményekhez képest enyhébb fokban sértik vagy veszélyeztetik a társadalom általánosan elfogadott együttélési normáit. Ha pedig ez így van, akkor nézetem szerint semmi nem indokolja az elzárás büntetés megtartását.

A jogpolitika azonban az ellenkező irányba mozdult el és úgy tűnik, ebben a jövőben sem lesz változás. Ugyan a jogalkotó az egyes büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról szóló 2007. évi CLXII. törvénnyel a veszélyes fenyegetésnek az Sztv. 151. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott elkövetési magatartását a Btk.-ba emelte, majd a szabálysértési törvényt módosító 2009. évi CXXXVI. törvény a terménylopás speciális értékelését megszüntette és azt tulajdon elleni szabálysértésként az általános hatáskörű szabálysértési hatóságok bírálták el, de 2009. október 1-től a Szabs. tv. hatályba lépéséig mégis egyre bővült az elzárással is büntethető szabálysértések köre. A hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távoltartásról szóló 2009. évi LXXII. törvénnyel 2009. október 1. napjától új - elzárással is

³⁰⁹ Tisza Tamás, Gondolatok a szabálysértési eljárás reformjához, 296-300. In: Doktoranduszok Fóruma. Szerk. Stipta István, ME ÁJK, Miskolc 2004, 297.

sújtható - szabálysértésként került az Sztv-be a távoltartó határozat szabályainak megsértése, mint szabálysértési törvényi tényállás. A közbiztonság javítása érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi LXXXVI. törvény új, elzárással is sújtható szabálysértésként iktatta az Sztv.-be a felosztatott társadalmi szervezet tevékenységében való részvételt, de elzárással is büntetni rendelte a valótlan bejelentés szabálysértésének azt a súlyosabban minősülő esetét, ha a valótlan bejelentés alapján a hatóság a helyszínre is kivonult vagy egyéb intézkedésre kényszerült. E jogszabálynak egyik leglényegesebb intézkedése volt, hogy 2010. augusztus 19. napjával a magánlaksértés és tulajdon elleni szabálysértések elzárással is sújthatóvá váltak és erre tekintettel a bíróság hatáskörébe került az elbírálásuk, valamint lehetővé vált a fiatalkorúakkal szembeni büntetésként az elzárás alkalmazása. A módosítással lehetővé vált a szabálysértés helyszínéről elmenekült elkövető 48 órán belül történő rendőri elfogásakor az eljárás alá vont személy gyorsított bírósági eljárás lefolytatása céljából történő őrizetbe vétele. A 2011. évi L. törvény további két, elzárással is sújtható szabálysértést vezetett be az Sztv-be: a polgárőr tevékenység szabálytalan ellátása és a közbiztonsági tevékenység jogosulatlan végzése szabálysértéseket, majd az Sztv. módosításáról szóló 2011. évi CLIII. törvény a közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának ismételt megszegése szabálysértés tényállásával egészítette ki az elzárással is sújtható szabálysértések körét.

A Szabs. tv. jelenleg hatályos rendelkezései egy kivétellel lényegében megtartották az elzárással is sújtható szabálysértések körét, illetve azt további négy tényállással egészítették ki, de a bíróság hatáskörébe tartozik az elzárással nem sújtható - mondjuk úgy: „hirtelen felindulásból megszületett” - Szabs. tv. 216/A. §-ban foglalt szabálysértés elbírálása is. Ez önmagában még nem lenne számottevő növekedés, csakhogy a jogalkotó - álláspontom szerint felesleges szigorral - megnyitotta az utat az előtt, hogy szinte bármely tényálláshoz kapcsolódóan, ha a cselekményt a Szabs. tv. 23. §-a szerint ismétlődően követik el, önállóan elzárás büntetés szabható ki. Ennek alapján tömegesen előforduló csekély súlyú szabálysértés (pl.: köztisztasági szabálysértés) miatt akár elzárás is kiszabható. Erre vonatkozóan Nagy Marianna mutatott rá arra, hogy mivel a mérlegelés szempontjait a törvény nem rögzíti, ezért a jogalkalmazó mérlegelési jogkörében szinte bármely tényállás esetén önállóan elzárást alkalmazhat, amely az Egyezmény 7. cikkében is deklarált és az Alkotmánybíróság által a szabálysértési jogban is irányadónak minősített alkotmányos alapelvnek, a nulla poena sine lege elvének sem felel meg. Az I. fejezet 3.3 pontjában elemzett Vyererstsov Ukrajna elleni ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága az Egyezmény 7. cikkének megsértését éppen

azért állapította meg, mivel az adott magatartásra vonatkozóan hiányoztak a világos és előrelátható eljárási szabályok. Felmerül továbbá, vajon nem válik-e ekként értelmetlenné a jogsértések közötti mennyiségi differenciálás és válnak relativívvá a büntetőjog alsó határán álló büntetések.³¹⁰A fentiek álláspontom szerint nemcsak az elzárás büntetésre vonatkozó szabályok szigorodását mutatják, hanem azt is, hogy a „büntetőjog felé tolódási” folyamat nem a Szabs. tv.-nyel és az azt elfogadó politikai többséggel, hanem már jóval ezt megelőzően kezdődött. Ennek háttérében feltehetően az állhatott, hogy a jogalkotó a kisebb súlyú társadalmi problémákra az egyre szigorodó szabálysértési törvénnyel kívánt reagálni. Más kérdés, hogy e társadalmi problémák léteztek-e, s ha igen, súlyosabban jelentkeztek-e, mint korábban és a jogalkotó a megfelelő eszközt választotta-e azok kezelésére.

A Szabs. tv. szerint elzárást változatlanul csak bíróság állapíthat meg, a különbség azonban a korábbi törvényhez képest az, hogy a jogalkotó az elzárás kiszabásának lehetőségéről nem a különös részi tényállásban rendelkezik, hanem az elzárással sújtható szabálysértéseket külön fejezetbe rendezte, amely jogszabályszerkesztési szempontból e szabálysértések áttekinthetőségét javította. A szabálysértési elzárás tartamába beszámítandó az annak alapjául szolgáló szabálysértéssel összefüggésben elrendelt szabálysértési őrizet teljes ideje, valamint azzal összefüggésben elrendelt, négy órát meghaladó tartamú előállítás tartama. Ezen kívül a törvény - hasonlóan az Sztv.-hez - meghatározza azt a személyi kört, amellyel szemben kizárt az elzárás.

A szabálysértési őrizet, illetve az elzárás vonatkozásában külön szót kell ejteni a személyi szabadsággal és a biztonsághoz való alapvető joggal szoros összefüggésben lévő bíróság elé állításról, amely a Sztv.-ben még - lényegében változatlan szabályokkal - gyorsított bírósági eljárás néven szerepelt. A Szabs. tv. új rendelkezése - ahogyan azt a helyszíni bírságotól való elzárás vonatkozásában is lentebb érinteni fogom - az, hogy a közterület-felügyelő, a természetvédelmi őr, az önkormányzati természetvédelmi őr, az erdészeti hatóság arra felhatalmazott ügyintézője, a halászati őr és a mezőőr részére biztosította a bíróság elé állítás jogát. Felmerül azonban a kérdés, vajon e rendelkezés megalkotói találoztak-e már mezőőrrel vagy halászati őrral? Nehezen érthető, miként várható el, hogy ezek a személyek lényegében ügyészi jogokat gyakorolva a bizonyítékok rendelkezésre bocsátásán kívül a bíróság részére a büntetés mértékére előterjesztést tegyenek, illetve szükség esetén jogorvoslattal éljenek. Lényeges rámutatni arra a körülményre, hogy amíg a Be. szabályai szerinti bíróság elé állítás során az ügyész, addig a szabálysértési jogban - a fenti személyeken

³¹⁰ Nagy Marianna, Ij., 205.

kívül - a rendőrség rendelkezik kezdeményező szereppel. A bíróság elé állítás jogával rendelkező szervek és személyek vonatkozásában a fellebbezési jog biztosítása azért is érthetetlen számomra, hiszen a felsoroltak közül az egyik hatóság sem vádhatóság. A jogintézmény hiányosságai között említhető, hogy - a Be. taxatív felsorolásával ellentétben - az egyetlen eset a Szabs.tv.-ben, amikor kötelező a védelem, ugyanakkor mégsem előírás a védői részvétel olyan esetben, amikor az eljárás alá vont személy esetlegesen más ügyben fogva van. A Szabs. tv. a tárgyalás megtartásának akadályaként rögzíti, ha az őrizetbe vétel feltételei nem állnak fenn, illetve ha az őrizetbe vételtől több mint hetvenkét óra eltelt, ez utóbbi esetben az elkövető szabadításáról kell intézkedni. Az őrizet feltételeinek fennállása azonban csak tárgyalás keretében vizsgálható. E feltételek a szabálysértés elzárással büntethetősége, illetve az, hogy tettenérés történt-e. Nem rendelkezik azonban a Szabs. tv. arról az esetről, ha nem elégségesek a rendőrség által rendelkezésre bocsátott bizonyítékok. Ez ellentétes az Emberi Jogok Európai Bíróságának az I. fejezet 3.3 pontjában rögzített világos és előrelátható eljárási szabályok megteremtésének deklarált követelményével. A gyakorlat által kialakított megoldás szerint, ha az iratok beérkezése után állapítják meg a bizonyítékok elégtelenségét, úgy az iratoknak az előkészítő eljárás lefolytatására történő visszaadása és az eljárás alá vont személy szabadítása indokolt. Ha a tárgyaláson felmerülő körülmény okán válik szükségessé a bizonyítás kiegészítése, úgy eltérő gyakorlat érvényesül: vagy szabadítás mellett a későbbiekben az általános szabályok szerinti szabálysértési eljárásra kerül sor, vagy a hiányok pótlása mellett a rendőrség ismét kezdeményezheti az újabb bíróság elé állítást, vagy pedig a bíróság a bizonyítékok kiegészítése céljából a tárgyalást elnapolja és az eljárást az általános szabályok szerint folytatja le. A bíróság elé állítás során az elkövető szabálysértési őrizetben van. A személyes szabadsághoz és biztonsághoz való joggal összefüggésben lényeges garanciális szabály, hogy az őrizet legfeljebb hetvenkét óráig tarthat. Az eljárás alá vont személyt nyomban szabadon kell bocsátani, ha a bíróság a szabálysértési őrizet tartama alatt a gyorsított eljárást nem folytatja le vagy nem szabott ki szabálysértési elzárást. Ezekkel a garanciális szabályokkal a Szabs. tv. eleget tesz az Egyezmény 5. cikkében és a Bíróságnak az I. fejezet 3.1 pontjában már elemzett azon jogelvének, amely szerint a személyes szabadság korlátozására csak a szükségesség és az arányosság feltételeinek teljesülése mellett van mód. Megfelel a Szabs. tv. a Bíróságnak ugyanezen a helyen, az Aquilina Málta elleni ügy kapcsán idézett annak a joggyakorlatának is, amely szerint az 5. cikk 3. pontját az 1. c. ponttal összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy az őrizetbe vétel haladéktalan és automatikus bírói felülvizsgálatot követel. Egy lényeges rendelkezést azonban a jogalkotó elmulasztott a bíróság elé állítás vonatkozásában: a feltételeinek a rögzítését. (Erre

a hiányosságra azonban majd, a IV. fejezet 8. pontjában térek ki részletesebben.) Sajátos rendelkezése a Szabs. tv.-nek, hogy az ügydöntő határozattal szembeni fellebbezést az arra jogosultaknak a végzés kihirdetésekor kell bejelentenie. Fellebbezés hiányában is teljes indokolással kell ellátnia a végzést és az azonnali írásba foglalást követően a törvényben megjelölteknek kézbesíteni is szükséges. A kivitelezés technikai nehézségei miatt a bíróság általában már előre írásba foglalja a végzését.³¹¹

Az elzárással sújtandó szabálysértések vonatkozásában szükségesnek tartom a tulajdon elleni szabálysértések részletes vizsgálatát. Ennek oka, hogy e szabálysértéseknek a bíróság hatáskörébe utalása a jogterület büntetőjog irányába mozdulásának egyik legmarkánsabb jele és a korábbi dekriminalizációs folyamattal szemben rekriminalizációként értékelendő. Emellett ezzel a lépéssel a jegyző hatáskörébe tartozó szabálysértések száma és a jegyző mint általános hatáskörű szabálysértési hatóság „súlya” jelentősen csökkent, míg a helyi bíróságokon az ügyek száma jelentősen növekedett. A bírósági munkateher növekedését a jogalkotó azzal kívánta áthidalni, hogy ilyen ügyekben a helyi bíróság jogkörében bírósági titkár is eljárhat. Ennek a hatásköri módosulásnak az a gyakorlati haszna volt, hogy a büntetőjogi gondolkodást igénylő tulajdon elleni szabálysértések elbírálásában kevesebb jártassággal, szakértelemmel rendelkező kisebb településektől a valóban kompetens bíróságokhoz került ezeknek a szabálysértéseknek az elbírálása. A megyei jogú városok és a bíróság viszonylatában - álláspontom szerint - ez az előny nem jelentkezett, hiszen a jogterületen kellő jártassággal rendelkező, erre a területre szakosodott jogalkalmazók végezték a szabálysértési ügyek elbírálását. A módosulás hátrányaként hozható fel azonban, hogy a büntetőügyekhez szokott bírák által megállapított büntetések is jelentősen, talán túlzottan is súlyosabbá váltak és nem ritkán csekély súlyú vagyron elleni cselekményért magas összegű pénzbírságot szabtak ki, amely szintén relativizálta a büntetőjog alsó határán álló büntetéseket. Mint ismeretes, a Szabs. tv. a tulajdon elleni szabálysértések elbírálását szintén bírósági hatáskörben tartotta. Felmerül a kérdés, vajon nem lett volna-e célszerűbb a tulajdon elleni szabálysértések igazgatási hatáskörben tartása, ahogy ezt már fentebb is érintettem? Azokkal az elkövetőkkel szemben, akiket korábban a jegyző tulajdon elleni szabálysértés miatt sorozatosan magas összegű pénzbírsággal sújtott, a bíróság előtt is rendszeresen szabálysértési eljárás van folyamatban. A bíróság az elzárást - álláspontom szerint helyesen -

³¹¹ Kenyeresné Ignáth Andrea, Bíróság elé állítás, mint az állami büntetőhatalom azonnali érvényesítése. Azonos elnevezés, két különböző jogintézmény - a büntetőeljárásról szóló törvény és a szabálysértési törvény vonatkozó rendelkezéseinek összevetése, Ügyészek Lapja 2013. 2, 11-24.

valóban csak ultima ratioként alkalmazza velük szemben. Az alkalmi elkövetőkkel szemben pedig a jegyző által történő pénzbírság kiszabása is kellő visszatartó hatással volt. Elegendő lehetett volna olyan szabályozás bevezetése is, hogy csupán az ismételten elkövetett tulajdon elleni szabálysértés elbírálása került volna bírósági hatáskörbe, míg az első alkalommal történt elkövetés elbírálása igazgatási hatáskörben maradhatott volna.

A jogalkotó az Sztv. 2010. augusztus 19. napjától történő módosítását az egyes szabálysértések társadalomra veszélyességének növekedésével és az ellenük való hatékonyabb fellépéssel indokolta. Az előbbi jelenség álláspontom szerint erősen kétséges, de ha így lett volna, akkor lehet, hogy a bűncselekménnyé nyilvánításuk lett volna a helyesebb jogalkotói lépés. Ezenkívül a jogalkotó a tulajdon elleni szabálysértések jegyző általi felderítetlenségével, az elzárás és az abból következő őrizetbe vétel lehetőségének nagyobb visszatartó erejével indokolta a döntését. Lényeges, hogy a tulajdon elleni szabálysértések bírósági hatáskörbe utalásával egyidejűleg a jogalkotó - a fenti célok elérése érdekében - bevezette e szabálysértések esetén kötelezően lefolytatandó előkészítő eljárást, amely már - mint fentebb láthattuk - az 1968. évi I. törvényben is létező jogintézmény volt. Az akkori szabályozás a jelentősebb cselekmények tekintetében, így a tulajdon elleni szabálysértésnél, az orgazdaságnál és a magánlaksértésnél a felderítéshez tette lehetővé a rendőrség igénybevétele, a rendőrség hatáskörébe tartozó szabálysértések esetén pedig ezt általánossá tette. A rendőrség a szabálysértési hatóság megkeresésére gondoskodott az elkövető és a tanúk kikérdezéséről, tárgyi bizonyítékok megszerzéséről és az eljárás eredményességét előmozdító körülmények feltárásáról. Helyszíni szemlét, helyiségellenőrzést, személymotosztást végezhetett, szakértő közreműködését vehette igénybe, személyazonosság megállapítása, bizonyítékok megszerzése és a szabálysértés abbahagyása érdekében a feltartóztatás, előállítás és őrizetbe vétel felől intézkedhetett. A rendőrség a szabálysértés megelőzése, valamint a szabálysértés bizonyítékául szolgáló vagy elkobzás alá eső tárgyak visszatartása végett járhatott el. Az Sztv. hatályba lépésekor már nem élt ez a jogintézmény, helyette a jogalkotó „az ügy urává” a szabálysértési hatóságot tette, amely egyidejűleg lett felderítő, felelősséget megállapító és büntetést végrehajtó „közeg”. A szabálysértési hatóságoknak viszont - az Sztv. által meghatározott bizonyítási eszközök széles skálája mellett is - „a felderítésre” a gyakorlatban kevés eszköz állt a rendelkezésükre, aminek oka elsősorban és jellemzően ezeknek a hatóságoknak a statikus jellegében volt keresendő. A szabálysértési hatóság feljelentés alapján járt el, saját maga által észlelt szabálysértésre és az azzal kapcsolatos bizonyítékok nyomában történő összegyűjtésére ritkán került sor. A

jogalkalmazásban és a szakirodalomban is kritikaként fogalmazódott meg, hogy a tulajdon elleni szabálysértések és a magánlaksértések felderítésében a jegyzőknek sem tapasztalatuk, sem pedig eszközük nem volt.³¹²Ezt annyiban árnyalni kell persze, hogy a tapasztalathiány - az alacsony ügyszámból is adódóan - igazán csak a kistelepülésekre volt jellemző. Az eszközök, ezen belül a jogi eszközök azonban valóban hiányoztak. Ezzel kapcsolatban érdemes néhány gyakorlati problémát áttekinteni.

A tulajdon elleni szabálysértések azon eseteiben, amikor az elkövető személye ismert volt, de a szabálysértés elkövetését tagadta - különösen bolti lopások elkövetésekor - a bizonyítási eszközök közül a biztonsági kamera felvétele nyújthatott segítséget az eljáró szabálysértési hatóság számára. Ez azonban nem mindig állt rendelkezésre vagy a felvételen gyakran nem volt látható az elkövetési magatartás bizonyításához szükséges lényeges mozzanat. Ebben az esetben a tanúk (alkalmazottak, biztonsági őrök vagy más szemtanúk), illetve az eljárás alá vont személy meghallgatására, szükség esetén ezek szembesítésére kerülhetett sor. Ha ezeknek a bizonyítási eszközöknek a segítségével a szabálysértési felelősség nem volt megállapítható, úgy az eljárás megszüntetésre került.

A tulajdon elleni szabálysértések jelentős hányadát tették ki az üzemanyagtöltő állomásokról fizetés nélkül történő elhajtásos esetek. E cselekmények miatt a szabálysértési eljárások szinte kivétel nélkül ismeretlen elkövető ellen indultak, az eljárás alá vont személy kilétének felderítésére ismételten csak a biztonsági kamera által a cselekményről, illetve az elkövető által használt gépkocsi rendszámáról készített képfelvétel szolgálhatott. A járműnyilvántartás adataiból ugyanis felderíthető volt az elkövetéshez használt gépkocsi tulajdonosa, akinek meghallgatását követően tisztázható, hogy ő maga vagy más követte-e el a szabálysértést. A bizonyítás azonban megakadt, amennyiben megállapítást nyert, hogy a cselekményt más gépkocsiról eltulajdonított rendszámmal visszaélve követték el. A rendőrség általi nyomozásra ugyanis csak akkor kerülhetett sor, ha az ilyen szabálysértési értékre elkövetett cselekményt üzletszerűen követték el, azaz bűncselekmény látszott megvalósulni. Számos esetben az elkövető az általa eltulajdonított ugyanazon forgalmi rendszámmal többször visszaélve ugyanazon vagy egymáshoz közel eső üzemanyagtöltő állomásokról hajtott el fizetés nélkül. A nyomozati jogkörrel nem rendelkező szabálysértési hatóságok - bár személyleírás és számos más fontos adat rendelkezésükre állt - az Sztv. által nyújtott eszközök birtokában mégis tehetetlenek voltak az elkövetőkkel szemben.

³¹² Hajdu Mária, Az előkészítő eljárások hiánya a szabálysértési jogalkalmazásban, Belügyi Szemle 2003. 5, 23-28.

Szintén nehezen felderíthető és bizonyítható ügycsoportba tartoztak azok a csalások, ahol az elkövető magát valamely mobiltelefon-szolgáltató alkalmazottjának kiadva - a feltöltőkártyás mobiltelefonnal rendelkező sértettnek nagy összegű nyereséget ígért, ha szabálysértési értékhatár alatt maradó feltöltőkártyát vásárolt és annak azonosítókódját az elkövető részére telefonon bediktálta. Miután a sértett a kérésnek eleget tett, természetesen az elkövető megszakította vele a kapcsolatot. Az elkövető felderítéséhez szükséges hívásforgalmi adatokat a telefonszolgáltatók a szabálysértési hatóságok részére nem nyújthattak, az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 157. § (10) bekezdése alapján.

Ilyen esetekben az eredményesebb felderítés érdekében valóban hasznos lett volna a rendőrség előkészítő eljárásba történő bekapcsolódása. A tulajdon elleni szabálysértéseken kívül egyébként a „balesetes” közlekedési szabályszegések esetén a halaszthatatlan cselekmények elvégzése szintén a jogintézmény bevezetését indokolta volna.³¹³

Az előkészítő eljárás bevezetése azonban úgy tűnik, mégsem váltotta be maradéktalanul a hozzá fűzött reményeket. Bár a jogalkotó a tulajdon elleni szabálysértések bírói hatáskörbe utalása mellett a jogintézmény bevezetését a rendőrség nagyobb szakmai felkészültségével indokolta, a szakirodalomban az előkészítő eljárás bevezetése után több mint egy évvel mégis a rendőri állomány leterheltségéről, létszámhiányáról, szakmai felkészültségének és tapasztalatának hiányáról olvashattunk. A rendőrség általi előkészítő eljárás ugyan az bevezetésre került, az előkészítő eljárás halaszthatatlan intézkedésként mégsem volt foganatosítható, emellett a távközlési szolgáltatóktól, pénzügyintézetektől továbbra sem volt lehetőség adatkérésre, mivel a rendőrség a szabálysértési előkészítő eljárást nem nyomozóhatóságként végezte. Mindezekon kívül az előkészítő eljárások egy alkalommal meghosszabbítható harminc napos határidejének megtartását - ahogyan az az előkészítő eljárás nélküli eljárásokat is - nehezítette és nehezíti ma is, hogy egyes meghallgatások csak többszöri idézés vagy elővezetés után voltak foganatosíthatók.³¹⁴ A tulajdon elleni szabálysértések felderítése - az időközben eszközölt módosítások ellenére - a jelenleg hatályos jogi eszközökkel is változatlanul nehézkes, a felderítési arányuk alacsony. A mobiltelefon-eltulajdonítás és az online kereskedelem körében elkövetett csalás esetén a Szabs. tv. ugyan lehetőséget biztosít tárgykörözés elrendelésére, de a mobilszolgáltatók a még jelenleg is hatályos fenti jogszabály alapján a nem nyomozó hatóságként eljáró, előkészítő eljárást folytató rendőrség részére változatlanul nem szolgáltatnak adatot. A bankszámla - ahová a

³¹³ Ibid.

³¹⁴ Kincses Ildikó, A tulajdon elleni szabálysértések esetén lefolytatott előkészítő eljárások rendőrségi tapasztalatai, 45-53. In: Közbiztonság és Társadalom. Szerk. Kadlót Erzsébet, Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest 2011, 47.

tévedésbe ejtett a pénzt utalja - tulajdonosának felderítése ugyancsak nem lehetséges, mivel a banktitok alól felmentést a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény csak büntetőeljárás esetén ad, tehát szabálysértési eljárásban még a bíróságnak sem. A tulajdon elleni szabálysértések felderítése terén a cselekmények társadalomra veszélyességéhez képest „szűkmarkú” volt a jogalkotó a jogi eszközök biztosításában a megkeresés szabályainak megalkotásakor is, mivel csak az állami és önkormányzati szervek, hatóságok kereshetőek meg a Szabs. tv. 56/A. §-ában meghatározott célból, a gazdálkodó vagy civil szervek - a közlekedési szabálysértések kivételével - nem.³¹⁵

Látható tehát, hogy a megfelelő jogi eszközök, jogszabályi háttér hiányában a tulajdon elleni szabálysértések bírói hatáskörbe utalása és a rendőri előkészítő eljárás sem lehet eredményes. A szabályozás iránya ugyan helyes, de amennyiben nincs meg a jogalkotói szándék a fenti - csak példálózóan felsorolt - hiányosságok orvoslására, úgy az igazgatási hatóságok felkészületlenségével, jártasságának, eszközeinek a hiányával nem indokolható a tulajdon elleni szabálysértésre vonatkozó szigorítás sem.

A fiatalokú elkövetőkkel szemben az Sztv. 2010. augusztus 19-i módosításáig elzárás kiszabására és az esetlegesen kiszabott pénzbírság elzárásra átváltoztatására nem volt lehetőség. E módosítást követően azonban - számos kritika és ellenvélemény ellenére - lehetővé vált az elzárás büntetés kiszabása, amelyen a Szabs. tv. sem változtatott. A jogalkotó ezt azzal indokolta, hogy a fiatalokúak által elkövetett szabálysértések esetén ténylegesen nem volt lehetőség szankció alkalmazására. Tudomásom szerint e szigorítás - különösen - a fiatalokúak által elkövetett bolti lopásokra, „falfirkálással” megvalósított rongálásokra és az általuk megvalósított prostitúcióra tekintettel történt. A jogalkotói következetlenség eredménye azonban az a szabályozás is, hogy közérdekű munka büntetést csak 16. életévüket betöltött fiatalokúakkal szemben, ugyanakkor az elzárás büntetés a 14. életévüket betöltött elkövetőkkel szemben is minden további nélkül kiszabható. A fiatalokú elkövetővel szemben az elzárás kilátásba helyezése meglátásom szerint szintén a túlzott jogalkotói szigor eredménye, emellett szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való, az Egyezmény 5. és az Alaptörvény IV. cikkében biztosított jogot is. Így látta ezt az alapvető jogok biztosa is az Alkotmánybírósághoz benyújtott alaptörvény-ellenesség megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványában, amely a Szabs. tv. fiatalokúakkal szemben kiszabható szabálysértési elzárás büntetést kifogásolta. Többek

³¹⁵ Szabó Ervin, Javaslatok a szabálysértési eljárás eredményességének, hatékonyságának javítása érdekében, Ügyészek Lapja 2015. 6. 121-127.

között rámutatott arra, hogy a fiatalkorúakkal szembeni büntetőjogi felelősségre vonás elsődleges célja a nevelés és a megelőzés, amelyet álláspontja szerint a szabadságelvonás nem képes biztosítani, sokkal inkább káros hatású. Sajnálatos, hogy az Alkotmánybíróság nem osztotta az alapvető jogok biztosa álláspontját és az indítványt a 3142/2013. (VII. 16.) AB határozatban elutasította. Indokolásában az elzárás alkalmazásának törvényben meghatározottsága, mint Alaptörvényi megfelelésre, az elzárással sújtandó szabálysértési tényállásokban foglaltak, mint a társadalmi együttélés legalapvetőbb szabályai betartása elvárhatóságára, a fiatalkorúak törvénytisztelete romlására, az általuk elkövetett szabálysértések számának növekedésére, fejlődésük elősegítése, az egyéb alkalmas szankciók hiányára és a büntetés kiszabása során a szankció végső eszközként történő alkalmazhatóságára hivatkozott. Az indítvány megosztotta az Alkotmánybíróság tagjait is, mivel közülük négyen is különvéleménnyel éltek. Ebben azon kívül, hogy nem értettek egyet azzal a többségi véleménnyel, hogy a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezményrel a szabálysértési elzárás fiatalkorúakra alkalmazhatósága csak közvetve hozható összefüggésbe, rámutattak arra, hogy a fiatalkorúak szabálysértési szankcionálására a Szabs. tv.-ben valóban nincs valódi alternatíva, de ez még nem teszi alkotmányossá az elzárás alkalmazhatóságát, mivel a szabadságelvonás - életkori sajátosságaik okán - még több káros következménnyel jár, mint a felnőtt korúak esetén. A különvélemény a büntetőeljáráshoz hasonló mediációs eljárás, a felfüggesztett elzárás, a próbára bocsátás, családi elhelyezés, általános és szakmai programokban való részvételt javasolta alternatív szankcióként. Megjegyzem, hogy ismereteim szerint az elzárás tényleges alkalmazására a „jogalkalmazó bölcsességének” köszönhetően ritkán kerül sor.

2.2 Pénzbírság

Az Sztv.-ben - a jelenleg hatályos szabályozással egyezően - a pénzbírság valamennyi szabálysértés miatt, kizárólagos vagy alternatív módon kiszabható általános büntetési nem volt, amely az elkövetőt vagyoni hátránnyal sújtotta. Az Sztv. meghatározta a pénzbírság generális minimumát és maximumát és külön rendelkezett az önkormányzati rendeletben megállapítható pénzbírság legmagasabb összegéről. A törvény ezen kívül az egyes szabálysértési tényállások esetén meghatározta a kiszabható pénzbírság speciális maximumát is. A Szabs. tv. változtatott ezen a szabályozáson. Meghagyta és az Sztv.-ben meghatározottakhoz képest jelenösen meg is emelte a pénzbírság generális minimumát és maximumát, ugyanakkor az egyes tényállásoknál nem rögzítette a speciális pénzbírság-minimumokat és maximumokat, amellyel a jogalkotó elmulasztotta értékelni az egyes

cselekmények közötti súlybeli különbséget. Ezzel a jogalkotó a hazai kihágási és szabálysértési jog történeti hagyományaival és - álláspontom szerint a - jogállami követelményekkel is ellentétes szabályozás mellett döntött, mivel a tettarányos büntetés kiszabás elvét a közigazgatási szankciókról szóló ajánlás 6. alapelve is rögzíti. A törvény indokolása szerint a generális minimum és maximum meghatározásával széles mérlegelési kereteket kívánt adni a jogalkalmazó számára, hogy az eset összes körülményeinek értékelése alapján a tette és az egyénre szabottan állapítsa meg a büntetés mértékét. Ugyan a Szabs. tv. 21. §-ában meghatározza a szabálysértési szankció kiszabásának elveit, de a szabálysértés súlyára és az elkövető szabálysértési előéletére alapozó szempontok álláspontom szerint finoman szólva is általánosak. Az eljárás alá vont személy körülményei csupán annyiban veendőek figyelembe, amennyiben azok a rendelkezésre álló adatokból megállapíthatók. Az eljárás alá vont személy hatóságokkal való együttműködése, mint enyhítő körülmény még a Szabs. tv. végrehajtási rendeletének³¹⁶ 6. §-ának figyelembe vételével is túl általános rendelkezés. Az elkövető beismerésén kívül nehezen képzelhető el olyan eset, amely együttműködése körében enyhítő körülményként jöhetne figyelembe és az „együttműködés” nem lenne az eljárás alá vont törvényi kötelessége, vagy az „együttműködés nem teljesítésének joga” nem valamely eljárási alapelvből fakadna. Azzal, hogy a jogalkotó nem rendelkezett a speciális maximumokról és a szabálysértés súlyának értékelését elmulasztotta, a jogalkalmazó szubjektív döntése előtt nyitotta meg az utat. Jelenleg ugyanis, nem biztosított, hogy az egyes szabálysértési hatóságok ugyanazt a cselekményt legalább megközelítően azonos módon értékeljék és legalább hasonló mértékben állapítsanak meg annak elkövetőjével szemben szankciót. Ez pedig a Bíróságnak az I. fejezet 3.3 pontjában rögzített azzal a jogelvével ellentétes, amely szerint az érintett állam jogszabályainak kellően világosnak és egyértelműnek kell lenniük olyan szinten, hogy az egyén a jogszabály szövege és a bírósági gyakorlat alapján előre láthassa, hogy meghatározott cselekménye vagy mulasztása miatt milyen jogkövetkezményre számíthat. Ahogyan ezt láthattuk az I. fejezet 5.5 pontjában, a magyar Alkotmánybíróság is számos határozatában hasonlóan vélekedett erről. Kiemelendő az az álláspontja, amely szerint a jogalkalmazói jogértelmezés addig a pontig nem valósít meg a normavilágosság követelményével ellentétes alaptörvény-ellenességet, amíg a szabályozás nem értelmezhetetlen a jogalkalmazó számára és ekként nem nyújt lehetőséget szubjektív és önkényes jogalkalmazásra. A mérlegelési szempontok hiánya különösen annak fényében aggasztó, hogy a Szabs. tv. jelentősen megemelte a kiszabható

³¹⁶ A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény végrehajtásával kapcsolatos rendelkezésekről, valamint ahhoz kapcsolódó egyes rendeletek módosításáról szóló 22/2012. (IV. 13.) BM rendelet

pénzbírság legalacsonyabb - bár ez feltehetően a végrehajtási eljárás szabályaival van összefüggésben - és legmagasabb mértékét. Ennek okát a törvény indokolása abban jelölte meg, hogy az addig kiszabható pénzbírság visszatartó ereje nem volt megfelelő. Álláspontom szerint kétséges ez a jogalkotói indokolás, részben azért mert általánosít, részben pedig mert a korábbi szabályozás szerinti generális és speciális pénzbírságmaximumok nem voltak alacsony mértékűek. Csak néhány kiragadott példát említve: egy közterületen történő galambtetetésért (köztisztasági szabálysértés), plakát illegális elhelyezéseért, közterületi szeszesital fogyasztásért kiszabható pénzbírság mértéke ötvenezer forintig terjedhetett, de egy kis értékre elkövetett bolti lopásért is - az elzárással vagylagosan - százötvenezer forintig terjedő pénzbírság volt kiszabható. Ahogyan erre már számos szerző rámutatott, a jogsértés megelőzésének leghatékonyabb eszköze nem a magas összegű bírsággal történő fenyegetés, hanem annak biztos tudata, hogy a jogsértést mindig szankció fogja követni. A visszatartó hatást mindig több tényező befolyásolja, amelyhez a felderítés magas valószínűsége, a szankcionálás és végrehajtás következetessége és nem utolsósorban az a körülmény tartozik, hogy a jogkövető magatartás főként megelőzéssel érhető el.³¹⁷

A Szabs. tv. pénzbírságotlásra vonatkozó szabályai között külön említést érdemel, hogy amíg a jogalkotó a fenti szabályozással a jogalkalmazói mérlegelés lehetőségét indokolatlanul kiszélesítette, addig egyes közlekedési szabálysértések esetében a bírságösszeg mérlegelését meg nem engedő módon vezette be a fix összegű szabálysértési bírságotlás.³¹⁸ A szubjektív, felróhatóságon alapuló szabálysértési jogba ezzel a jogalkotó objektív felelősségen alapuló bírságotlás vezette be. Ennek egyik következménye, hogy az eljárás alá vont személy a pénzbírság összegének mérséklését az ellene benyújtott kifogással nem érheti el, erre legfeljebb a méltányossági kérelem igénybevitelével van lehetősége. Ebben a körben érdemes párhuzamot vonni a hazai szabálysértési jog e sajátos intézménye és a német szabálysértési szabályozásban érvényesülő pénzbírság-katalógusok között. A német szabálysértési jog - ahogy azt már fentebb rögzítettem - a magyar szabályozáshoz hasonlóan felróhatóságon alapul.³¹⁹ A közlekedési szabálysértések esetén alkalmazandó pénzbírság-katalógus pontosan meghatározza, hogy mely közlekedési szabály megsértése esetén mekkora összegű pénzbírságra vagy vezetéstől eltiltásra számíthat az elkövető. Annak ellenére, hogy egy pénzbírság katalógus törvényi felhatalmazáson alapuló rendeleti formában kerül kibocsátásra,

³¹⁷ Nagy Marianna, A közigazgatási jogi szankciórendszer. Osiris, Budapest 2000, 151.; Bisztriczki László-Kántás Péter, A szabálysértési törvény magyarázata hvgorac, Budapest 2014. 60. (kommentár)

³¹⁸ Az egyes közlekedési szabálysértések miatt alkalmazandó szabálysértési pénzbírság, illetve helyszíni bírság kötelező mértékéről, valamint a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvénnyel összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 63/2012. (IV. 2.) Korm. rendelet

³¹⁹ OWiG 1.§ (1)

anyagi jogi értelemben törvényi erővel bír. Főként a tömegesen előforduló közlekedési bírsággal sújtandó szabályszegések elbírálását szolgálja. A rendelet célja az egységes bírságkiszabás, az eljárások gyorsítása és megkönnyítése.³²⁰ Nem tartalmaz tényállásokat és a gondatlan jogsértést veszi alapul. Mivel az OWiG a pénzbírság kiszabásánál csak a szabálysértés súlyát veszi kötelezően a mérlegelésnél alapul³²¹, ezért ennyiben a rendelet mintegy speciális szabályként érvényesül. Amennyiben a pénzbírság katalógusban az adott közlekedési szabályszegés nem került rögzítésre, úgy az OWiG biztosította keretek között kerül sor a pénzbírság kiszabására. Lényeges különbség azonban a magyar szabályozáshoz képest, hogy amennyiben enyhítő vagy súlyosító körülmények állapíthatók meg, úgy a rendeletben meghatározott bírságösszegetől el lehet térni és lehetőség van az egyéniesítésre.³²² Amennyiben a hazai jogalkotót nem kizárólag a „pénzbeszedés” motiválta, hanem a szabályozásra a német jogalkotóhoz hasonló célok indították, úgy álláspontom szerint megfontolandó a német szabályok hazai adaptációja.

2.3 Közérdekű munka

Az úgynevezett munka jellegű büntetések lehetőségét a Nemzetközi Börtönügyi Társaság már a XIX. század végén vizsgálta. Az első ilyen büntetést bevezető állam 1920-ban a Szovjetunió volt. A munka büntetést - ahogy fentebb a II. fejezetben látható volt - a kihágási jog nem alkalmazta, a magyar büntetőjogi rendszerbe szovjet mintára a Btá. vezette be, azzal az indokkal, hogy szükség van olyan büntetési nemre, amely alapvetően nevelési jellegű. A bevezetése mellett felhozott érvek között szerepelt, hogy alkalmazásával elkerülhetők a szabadságvesztéssel járó hátrányok, továbbá az elkövető gondolkodásának a megváltoztatásába bekapcsolhatónak tűntek a különböző „kollektívák”. Az elképzelések nem voltak megalapozottak. Különösen azért nem, mert ennek a magyar jogi kultúrában nem voltak meg a gyökerei. A szabálysértési jogba az 1960. évi 14. tvr.-rel került bevezetésre és önálló büntetésként a garázdaság, a közveszélyes munkakerülés és az üzletszerű kéjelgés szabálysértések esetén volt kiszabható. Az első szabálysértési kódex nem alkalmazta büntetésként, de végrehajtási eszközként sem. A büntetőjogban e szankciónem a kívánt eredményeket nem érte el, de megszüntetése helyett új formában, szigorított javító-nevelő munka büntetésként szabályozták az 1984. évi 19. tvr.-ben. Mivel a hozzá fűzött reményeket ebben a formában sem váltotta be, nemsokára megszüntetésre került, ennek ellenére az 1993. évi XVII. törvénnyel mégis a Btk. főbüntetési rendszerébe iktatták a közérdekű munka

³²⁰ Hero Schall, Die richterliche Zumessung der Geldbuße bei Verkehrsordnungswidrigkeiten, Neue Zeitschrift für Strafrecht 1986. 1, 1-8.

³²¹ OWiG 17. § (3)

³²² Wolfgang Mitsch, Ij., 142., 160-162.

büntetést.³²³ A közérdekű munka az 1999. évi LXIX. törvény megalkotásakor, a kormány által benyújtott törvényjavaslatban semmilyen módon nem szerepelt. Ennek ellenére a parlamenti vita során támogatást kapott és vita tárgyát csak az képezte, hogy a közérdekű munka önálló büntetési nemként vagy „csupán” a pénzbírság végrehajtását segítő eszközként kerüljön bevezetésre. Elvi kifogás szakmai oldalról egyik megoldás ellen sem fogalmazódott meg, a gyakorlati megvalósíthatóság szempontjából azonban számos kérdés merült fel. Már akkor világos volt, hogy figyelemmel kell lenni az elkövető egészségi állapotára, képzettségére, továbbá léteznie kell a foglalkoztatást vállaló megfelelő munkahelynek és figyelemmel kell kísérni, hogy az elkövető munkavégzési kötelességének eleget tesz-e. Kérdéses volt azonban, hogy e sokszereplős mechanizmust milyen szervezetnek kell a kezében tartania, különös tekintettel a jogintézmény valamelyikének a bevezetése esetén felmerülő adminisztrációs terhekre, illetve az esetleges munkahelyi baleset bekövetkezése esetén felmerülő felelősség megállapíthatóságára. Az akkori ellenzék az önálló büntetés szükségessége mellett foglalt állást, végül azonban csak mint végrehajtási eszköz került az Sztv.-be.³²⁴ Az Sztv.-ben szabályozott közérdekű munkának, mint végrehajtási fokozatnak az alkalmazása a gyakorlatban - ahogy azt hamarosan majd részletesen is vizsgálom - számos nehézségbe ütközött, igazán jól legfeljebb csak partikuláris szinten „működött”. A Szabs. tv. kidolgozásakor a Belügyminisztérium koncepciója mégis az önálló büntetesként való alkalmazása mellett foglalt állást. Ezt azzal indokolta, hogy növekszik azoknak a száma, akik munkahellyel, jövedelemmel nem rendelkeznek, a pénzbírság megfizetése pedig a megélhetésüket veszélyeztetné. Emellett - a koncepció szerint - az egyéni prevenció és a büntetés kiszabás során a szélesebb jogalkalmazói mozgástér is a jogintézmény bevezetése mellett szólt. A Szabs. tv. tehát önálló büntetesként is beemelte a közérdekű munkát a büntetési rendszerébe. A munkahely kijelölését és a munkavégzés ellenőrzését az állami foglalkoztatási szerv hatáskörébe utalta, amelynek keretei között szervezeti szempontból hatékonyabban működik a jogintézmény, mint az Sztv. szabályai szerint a közérdekű munka végrehajtási fokozat. A közérdekű munka tartamát órákban kell meghatározni. Legkisebb mértéke hat, legmagasabb mértéke száznyolcvan óra. Tartamába beszámítandó az alapjául szolgáló szabálysértéssel összefüggésben elrendelt szabálysértési őrizet teljes ideje, valamint a négy órát meghaladó tartamú előállítás ideje akként, hogy minden megkezdett órát egy óra tartamú közérdekű munkaként kell beszámítani. A közérdekű munka kizárásának esetei azonosak az elzárásnál meghatározott esetekkel. A munkakötelezettség nem teljesítése esetén

³²³ Fecz József, A közérdekű munka büntetés gyakorlati problémái, Magyar Jog 2001. 8. 480-485.; Földvári József, Magyar Büntetőjog, Osiris Kiadó, Budapest 2001, 262-263.

³²⁴ Kántás Péter, Mérlegen az új szabálysértési törvény, Belügyi Szemle 1999. 10, 18-26.

azt, illetve annak hátralévő részét a bíróság hat óránként számítva egy nap szabálysértési elzárásra változtatja át, amennyiben az eléri a hat órát. Fiatalkorúval szemben - ahogy fentebb már említésre került - közérdekű munkát akkor lehet kiszabni, ha a határozat meghozatalakor a tizenhatodik életévét betöltötte. Az eljárás alá vont személyt meghallgatásakor a szabálysértési hatóságnak, illetve a bíróságnak nyilatkoznia kell, hogy hozzájárul-e a közérdekű munka kiszabásához, amelynek megtagadása a szankció alkalmazását kizárja. A szakirodalomban a legtöbben üdvözölték ennek a szankciónemnek a bevezetését, a gyakorlatban azonban - a jelenlegi szabályok között - mégsem „érdemes” alkalmazni. Az eljárás alá vont személyek a meghallgatásuk során általában hozzájárulnak a közérdekű munka kiszabásához. Ha a szankció kiszabását követően a munkavégzésnek mégsem tesznek eleget, úgy - a fentiek szerint - azt csak elzárásra lehet átváltoztatni. Ha azonban pénzbírság kiszabására kerül sor, annak nem teljesítése esetén az elkövető pénzfizetési kötelezettségét még mindig megválthatja a közérdekű munkával. Másképpen: a közérdekű munka büntetés nem változtatható „visszafelé” pénzbírságra, fordítva azonban igen. Ekként az eljárás alá vont előnyösebb helyzetbe kerül, ha pénzbírsággal sújtják. Itt kell megjegyezni, hogy a Szabs. tv.-ben egyetlen olyan szabálysértési tényállás található jelenleg, amely kizárólag közérdekű munkával büntethető: az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése. E szabálysértés miatt kiszabott pénzbírság közérdekű munkával történő megváltásának nincs helye.

3 Helyszíni bírság

Az Sztv. indokolása szerint a sommás eljárási módok talán „legtisztább” változata a helyszíni bírságolás, ahol az eljárás anélkül, hogy elkezdődne, máris befejeződik. Az Sztv. szerint helyszíni bírság kiszabására akkor volt mód, ha a szabálysértést meghatározó jogszabály azt kifejezetten lehetővé tette, szükséges volt továbbá az is, hogy a jogszabályban meghatározott szerv vagy személy - a távollétes helyszíni bírságolás esetét kivéve - a szabálysértés elkövetőjét a helyszínen tetten érje. A szabálysértést meghatározó jogszabályban megállapított esetekben az Sztv. 134. § (2) bekezdésében meghatározott szervek a szabálysértés tetten ért elkövetőjét helyszíni bírsággal sújthatták. A helyszíni bírságolás során leggyakrabban eljáró szervek természetesen változatlanul a rendőrség és a közterület-felügyelet voltak. Az Sztv. meghatározta a helyszíni bírság legkisebb és legmagasabb összegét. Ha az elkövető a helyszíni bírság kiszabását - a jogkövetkezményekről szóló tájékoztatás után - tudomásul vette, a bírságolás ellen jogorvoslatnak nem volt helye. Az Sztv-vel egyidejűen hatályba lépett, a helyszíni bírságolás részletes szabályairól szóló 10/2000. (II.

23.) BM rendelet számos új, a korábbinál szigorúbb rendelkezéseket vezetett be. Ezek között említhető, hogy a korrupciós esetek megelőzése és csökkentése érdekében megszűnt a helyszíni bírság helyszínen történő fizetésének lehetősége. A tudomásul vett helyszíni bírság harminc napon belül a helyszínen átadott készpénz-átutalási megbízással volt rendezhető. Ennek elmulasztása esetén a végrehajtásra a pénzbírság végrehajtására irányadó szabályok vonatkoztak. Gépjárművel elkövetett szabálysértés miatt változatlanul lehetőség volt a helyszíni bírságnak a járművezető távollétében történő kiszabására. Ennek során a gépjármű forgalmi rendszáma alapján megállapított üzemben tartó címére kellett a készpénz-átutalási megbízást megküldeni. Ha az elkövető vagy a gépjármű üzemben tartója a helyszíni bírság kiszabását nem vette tudomásul, a szabálysértési eljárást az egyébként irányadó rendelkezések szerint kellett lefolytatni. Így kellett eljárni akkor is, ha a gépjármű üzemben tartójának megküldött készpénz-átutalási megbízást harminc napon belül nem fizették meg.

A Szabs. tv. indokolása szerint a törvény előtérbe helyezi a helyszíni bírság jogintézményét. A jogalkotó szándéka helyeselhető lenne, hiszen ezzel az elkövető beismerésére tekintettel az eljárás gyorsan és eredményesen befejezhető. E cél eléréséhez szükség volna azonban arra, hogy a helyszíni bírság mértéke a várható pénzbírság összegénél jelentősen alacsonyabb legyen. A jogalkotó viszont „a kellő visszatartó hatás érdekében” a korábbi háromezer forintról húszezer forintig terjedő helyszíni bírság összegét másfélszeresére: ötezertől ötvenezer forintig, ismételt elkövetés esetén hetvenezer forintig terjedő mértékre emelte. Nem változott az Sztv.-hez képest, hogy az aláírással tudomásul vett helyszíni bírság ellen nincs helye további jogorvoslatnak. A helyszíni bírság a csekken befizetés mellett banki átutalással, de már a helyszínen elektronikus úton is rendezhető. Meghatározott közlekedési szabálysértések esetén a kötelező mértékű pénzbírságolás mellett a 63/2012. (IV. 2.) Korm. rendelet rendelkezik a helyszíni bírság kötelező mértékéről is. E jogszabály az egyes szabálysértésekre előírt pénzbírság mértékének a felében állapítja meg a helyszíni bírság kötelező összegét.

Álláspontom szerint helyes jogalkotói döntés volt, hogy a Szabs. tv-be utóbb beillesztésre került, hogy a törvényben meghatározott jogszabálysértés esetén a helyszíni bírságot kiszabó szerv vagy személy hivatalból vagy kérelemre a helyszíni bírságot módosítsa vagy visszavonja. Az Sztv. szabályai szerint ugyanis a helyszíni bírságolás során előforduló esetleges törvénysértés orvoslására csak ügyészi óvás keretében volt lehetőség.

A törvényes határidőn belül meg nem fizetett helyszíni bírság végrehajtása - ahogyan ezt a későbbiekben részletesen kifejtem - a pénzbírság végrehajtására vonatkozó szabályok szerint történik. A Szabs. tv. változatlanul lehetőséget biztosít a gépjárművezető távollétében történő helyszíni bírság kiszabására. Az ennek során alkalmazandó szabályok és az azokból eredő anomáliák az Sztv. hatályban volt rendelkezéseihez képest lényegében nem változtak. Továbbra is a gépjármű forgalmi rendszáma alapján megállapított üzembentartó címére kell a kiszabott összeget tartalmazó készpénz-átutalási megbízást megküldeni, amelyhez az eljáró hatóság a gépjármű vezetőjének közlésére vonatkozó adatlapot is mellékel. Amennyiben a szabálysértést a gépjármű üzembentartója követte el és a távollétében kiszabott helyszíni bírságot a kézhezvételtől számított 30 napon belül megfizeti, úgy a helyszíni bírságolási eljárás véget ér. A helyszíni bírság megfizetése vagy nyilatkozattétel hiányában a helyszíni bírságot kiszabó szerv vagy személy ismeretlen elkövető ellen feljelentést tesz. Az elkövető távollétében kiszabott helyszíni bírságolási eljárás a jogalkalmazó szemében „visszaélésnek” minősülő lehetőséget teremt. Az üzembentartónak ugyanis lehetősége van arra, hogy a részére megküldött nyilatkozaton vagy pedig az esetleges szabálysértési eljárás keretében a Szabs. tv. 60. §-ában biztosított tanúvallomás megtagadásának jogával éljen. A jogalkalmazás az Sztv. szabályai szerint is minden módon megpróbálta elérni, hogy az üzemben tartók éljenek ezen törvényes jogukkal és „ekként a felelősségre vonást elkerüljék”. Ilyen esetekben ugyanis az eljáró szabálysértési hatóságok a 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 31. §-ában meghatározott adatszolgáltatással kapcsolatos kötelezettségek megszegése szabálysértés miatt vonták eljárás alá a gépjármű üzembentartóját. A Szabs. tv. erre már nem ad lehetőséget, a távollétes helyszíni bírságolással kapcsolatos anomáliák azonban változatlanul adóttak. Jó példa erre az, amikor a gazdálkodó szervezet üzemben tartásában lévő gépkocsival elkövetett szabálysértés miatt az elkövető távollétében kiszabott helyszíni bírság esetén az üzemben tartó gazdálkodó szervezet vezetője a Szabs. tv. fenti szakaszára tekintettel tagadja meg a gépkocsit a szabálysértés elkövetése idején használó személy nevének közlését. Ilyen esetben előfordult, hogy a szabálysértési hatóság a gazdálkodó szervezetet a Szabs. tv. 56/A.§-ára figyelemmel a gépkocsi vezetőjének közlésére vonatkozó megkeresés jogosulatlan megtagadása miatt rendbírsággal sújtotta. Tette ezt arra tekintettel, hogy a tanúvallomás megtagadásának jogával csak természetes személy élhet. Álláspontom szerint a szabálysértési hatóságnak ez a gyakorlata nem tekinthető törvényesnek és szemben áll az önvádra kötelezés tilalmának az Egyezményben, az Alaptörvényben és a Szabs. törvény alapvető rendelkezéseiben is deklarált elvével. Így gondolom ezt annak ellenére, hogy ezzel ellentétes állásponton volt a Bíróság a I. fejezet 3.2.4 pontja alatt vizsgált több eseti döntésben. Itt utalnék vissza a Rieg Ausztria elleni

és az O'Halloran és Francis Egyesült Királyság elleni ügyekben hozott elvi megállapításaira. Az utóbbi ügyben a Bíróság megállapította, hogy a hallgatáshoz való jog nem abszolút jog. A gépjármű - mint veszélyes üzem - tulajdonosa aláveti magát egy szabályozási rendszernek és a gépkocsi tulajdonosának meghatározott kötelezettségei vannak, így az, hogy számot adjon a vezető személyéről. Mentésül a tulajdonos a büntetőjogi felelősség alól, ha bizonyítja, hogy nem tudta vagy kellő gondosság mellett nem tudhatta, hogy ki vezette az autóját. Saját - a Bíróságtól tehát ellentétes - álláspontom szerint a szabálysértési hatóság megkeresésére a gazdálkodó szervezetet képviselő magánszemély jogosult adatot szolgáltatni, akinek nyilatkozata írásbeli tanúvallomásnak tekintendő, így vonatkoznak rá a Szabs. tv. tanúvallomás tételére vonatkozó szabályai. Hozzáteszem, hogy amennyiben a szabálysértési eljárás során a gazdálkodó szervezet vezetője tanúként történő kihallgatása keretében tagadná meg a vallomástételt a Szabs. tv. 60. §-ában biztosított jogával élve, úgy a vele szemben esetlegesen kiszabásra kerülő rendbírság ugyancsak törvénysértő lenne. Úgy vélem, tudomásul kell venni, hogy az önvádra kötelezés tilalma és a dolgozatom I. fejezetében vizsgált további alapelvekből a jogalkalmazó hatóság nem válogathat kedve szerint és a „mindenáron való felelősségre vonás” kívánalmának nem rendelheti alá őket, mivel azok éppen az adott hatóság, jelen esetben a szabálysértési hatóság eljárásának a jogállami korlátait jelentik. Ennek ellenkezőjét a közlekedési szabálysértések súlya sem indokolja. Egyet kell tehát értenem azzal az ügyészi állásponttal, amely ilyen esetben a rendbírságot kiszabó határozat hatályon kívül helyezése mellett döntött.

A Szabs. tv. pozitívumaként említhető ugyanakkor, hogy a távollétes helyszíni bírság megfizetésének elmaradása esetén a szabálysértési feljelentés megtételét követően megfizetett helyszíni bírság visszatérítéséről külön rendelkezik. Az Sztv. ezt a viszonylag gyakori esetet nem szabályozta, emiatt a joggyakorlatnak kellett az ilyen helyzetre megoldást találnia. A helyszíni bírságolási eljárás a szabálysértési feljelentés megtételével ugyanis lezárul, a szabálysértési feljelentést követően tisztázni kell a személy kilétét és dönteni kell a feljelentés tárgyában. Az elkövető ugyanazon cselekménye miatti kétszer történő felelősségre vonásának az elkerülése érdekében szükséges külön rendelkezni a fenti esetben történő eljárás rendjéről.

Az Sztv.-vel ellentétben a Szabs. tv. lehetővé tette a fiatalkorúval szembeni helyszíni bírság kiszabását, igaz azonban, hogy annak mértékét alacsonyabb összegekben állapította meg, mint a felnőtt korú elkövető esetében, és arra csak akkor van lehetőség, amennyiben annak megfizetését vállalja vagy törvényes képviselője a bírság kiszabásánál jelen van.

Bár a Szabs. tv. a helyszíni bírságolásra jogosultak körén az Sztv.-ben foglaltakhoz képest részben változtatott, a legtöbb helyszíni bírságot ma is természetesen a rendőrség, illetve a közterület-felügyelet szabja ki. A helyszíni bírságolásra jogosultak körével kapcsolatban aggályosnak tartom a Szabs. tv.-nek azt a rendelkezését, hogy - többek között - a halásznai és mezőőrt is helyszíni bírságolási joggal ruházta fel abban az esetben, ha közigazgatási vagy önkormányzati szervnél közhatalmi feladatot lát el. Ahhoz, hogy a helyszíni bírság kiszabása törvényes legyen, az arra jogosultnak eleget kell tennie a törvényben előírt formai és tartalmi követelményeinek. Ezeknek a személyek azonban más szakterület ismerői, ezért felmerülhet, vajon jogos elvárás-e velük szemben az, hogy például a helyszíni bírság meg nem fizetésének jogkövetkezményeiről szakszerű tájékoztatást adjanak vagy a bíróság előtt eljárjanak. Ugyanezek a kérdések természetesen a fentebb már vizsgált bíróság elé állítás jogával kapcsolatban is feltehetőek.

A helyszíni bírságolásra vonatkozó szabályok az eddig érintetteken kívül más aggályokat is felvetnek. Ezek közül kiemelendő, hogy a rendőrség a Szabs. tv-ben meghatározott bármely szabálysértés esetén kiszabhat helyszíni bírságot. Ez a rendelkezés, mint arra Nagy Marianna rámutatott- azon túl, hogy a szabályozás a szabálysértési jog hazai történeti fejlődésében példa nélküli, lehetetlen feladat elé állítja a rendőrséget. Felmerül ugyanis, vajon jogos elvárás-e, hogy a rendőr ismerje és képes legyen megítélni valamennyi szabálysértési tényállást, illetve kerettényállások esetében azokat kitöltő közigazgatási normákat, különösen, ha a napjaink jogalkotási dinamizmusára gondolunk. Nem kevésbé aggályos, hogy az elzárással is büntethető szabálysértések esetén csak a rendőrség „helyszíni bírságozhat”. Nehezen érthető, hogy az elzárással sújtható szabálysértések esetén egyáltalán miért van lehetőség helyszíni bírság kiszabására. Az elzárásra vonatkozó szabályok között fentebb láthattuk, hogy a jogalkotó e szabálysértések egy részét a jegyző hatásköréből az egyes szabálysértések társadalomra veszélyességének növekedése, az ellenük való hatékonyabb fellépés indokával utalta a bíróság hatáskörébe. Ahogy fentebb is megjegyeztem, ez az ellenérv a jogalkotó részéről nemcsak a kistelepülések, hanem a nagyvárosok jegyzőivel szemben is megfogalmazódott, ahol pedig az erre feljogosított ügyintézők sok esetben hosszú évek tapasztalatával nagy tömegben, napi szinten bíráltak el például tulajdon elleni szabálysértéseket. Nem egy közülük ma ugyanezt a feladatot bírósági titkárként látja el. E kitérő után felteszem a kérdést, hogy a közterületi járőrszolgálatot ellátó rendőr az egyébként büntetőjogi mérlegelést igénylő szabálysértések azonnali elbírálására képes-e, még akkor is, ha az elkövető „beismerésben” van. Ha e cselekményeknek valóban olyan mértékben nőtt a

társadalomra veszélyessége, hogy az ellenük való hatékonyabb fellépés szükséges, akkor azokat egy felületes helyszíni bírságotól indokolt-e elbírálni? Itt ugyanis sok esetben nemcsak egyszerű megítélésű bolti lopásról van szó. A gyakorlatban előfordult, hogy a tulajdon elleni szabálysértés elkövetése esetén az intézkedő rendőr a helyszíni bírság nyomtatványon a tényállás leírásában azt tüntette fel, hogy az elkövető „elvitte a pénztárcát”. Még csak utalás sem volt arra vonatkozóan, hogy azt milyen módon tette, nem állt-e fenn például a Btk. 370. § (2) bekezdés b) pontjában foglalt valamely bűncselekménnyé minősítő körülmény. Meghatározott vagyon elleni szabálysértések - de itt említhető még a magánlaksértés szabálysértése is - csak a sértett magánindítványára büntethetők. A helyszíni bírságnak ki kell állnia a törvényesség próbáját is! Ne feledjük, a meg nem fizetett helyszíni bírság végrehajtása az általános szabályok szerint történik, így az elzárásra átválttatás lehetőségére figyelemmel feltételes szabadságelvonásnak is tekinthető. Az elzárásra átválttatásról rendelkező bíróságnak ilyen helyszíni bírság esetében az alapeljárásban felmerült törvénysértésre tekintettel a helyszíni bírság hatályon kívül helyezéséről kell rendelkeznie. Előfordulnak tehát bonyolultabb megítélésű élethelyzetek, amelyek nem alkalmasak a helyszínen történő elbírálásra. Ebben a vonatkozásban csak visszautalnék a halásznai és mezőőr bíróság elé állítási jogkörére.

Érdemes szót ejteni a helyszíni bírság kiszabási gyakorlatról is, ide nem értve a kötelező mértékű helyszíni bírságok eseteit. A helyszíni bírságotól - mint ismeretes - az egyetlen „jogorvoslati eszköz” a helyszíni bírság el nem fogadása. Ezt különböző okok motiválhatják. Ilyen például, hogy az elkövető vitatja, hogy szabálysértést valósított-e meg, de az is, ha annak összegével nem ért egyet. Ha az elkövető a helyszíni bírságot elutasítja, az ezt követően induló szabálysértési eljárásban az eljáró hatóság valamennyi, az ügyel, illetőleg az eljárás alá vont személlyel kapcsolatos adatot beszerez és értékeli, még akkor is, ha ez a helyszíni bírság kiszabásakor nem látszott szükségesnek. A szabálysértési hatóság mérlegelési tevékenységét az is befolyásolja, hogy a szabálysértési eljárás során megállapítható pénzbírság összege a helyszíni bírság felső határának többszöröse is lehet. Mivel a szabálysértési törvény ebben az esetben a súlyosítási tilalmat kifejezetten nem mondja ki, így a gyakorlat - különösen a rendőrségi szabálysértési hatóságok oldaláról - az, hogy a lefolytatott szabálysértési eljárásban a helyszínen megállapított helyszíni bírság összegének többszörösét - akár 2-2,5-szeresét - állapítják meg. Ez történik akkor is, ha az elkövető és cselekménye vonatkozásában rendelkezésre álló alanyi és tárgyi körülmények ezt nem tennék feltétlenül szükségessé. Véleményem szerint a felajánlott helyszíni bírság el nem fogadása és

a helyszíni bírság felső határánál magasabb összegű pénzbírság kiszabásának lehetősége önmagukban nem adnak elégséges indokot az el nem fogadott helyszíni bírságösszeg többszörösének megállapítására. A jogalkotás oldaláról úgy vélem inkább támogatandó a szabálysértési eljárások gyors befejezése, az elkövető helyszíni bírság visszautasítási „kedve” elvételének, nem utolsó sorban a bírságbevételek maximalizálása érdekében. Kérdéses azonban, vajon ez a bírságkiszabási gyakorlat az Egyezményben foglaltak, illetve a jogállamiság próbáját kiállja-e. Itt utalnék vissza az I. fejezet 3.3. pontjában foglalt jogelvre, amely világos és egyértelmű normatív szabályozást írja elő azért, hogy a címzettek számára a jogszabály szövege és a bírósági gyakorlat alapján előre látható legyen, hogy cselekménye vagy mulasztása miatt milyen jogkövetkezményre számíthat. Emellett a utalnék közigazgatási szankciókról szóló ajánlás 6. cikkében deklarált tettearányos büntetékiszabás elvére is. Álláspontom szerint a fenti ismertetett büntetékiszabási anomáliára megoldást jelentene az ilyen esetre vonatkozóan súlyosítási tilalom bevezetése.³²⁵

4 A végrehajtás rendjéről

A szabálysértési végrehajtási eljárás áttekintéséhez elengedhetetlenül fontos a szabálysértési határozatok jogerejének vizsgálata. Hasonlóan az Sztv.-hez a Szabs. tv. is kétféle, „jogerőre képes” határozatról rendelkezik: a bíróság végzéséről és a szabálysértési hatóság határozatáról.³²⁶ Az Sztv. kifejezetten nem rendelkezett a szabálysértési határozat jogerejéről, hanem a végrehajtás körében implicite beleértett fogalomként kezelte. Emiatt a határozatok jogerősítése vonatkozásában gyakran eltérő gyakorlat érvényesült. Nem volt egységes a joggyakorlat például abban, hogy amennyiben az arra jogosult nem élt jogorvoslattal, úgy a jogorvoslati határidő utolsó napján vagy az azt követő napon állt-e be a jogerő. Ennek ellenére álláspontom szerint a helyes értelmezés az volt, hogy a szabálysértési hatóság határozata vagy a bíróság végzése jogerőre emelkedett a közlés napján - amennyiben ellene jogorvoslatnak nem volt helye -, a jogorvoslat benyújtására nyitva álló határidő leteltét követő napon - amennyiben nem élt jogorvoslattal -, illetve a jogorvoslat visszavonása esetén, annak a szabálysértési hatósághoz érkezése napján. Ezt a hiányosságot pótolta a Szabs. tv., s ezzel a jogalkotó jelentősen elősegítette a végrehajtási cselekmények megkezdésére okot adó körülmények beálltának a megállapíthatóságát. Említést kell tenni azonban arról, hogy a jogalkotó a Szabs. tv. 138. § (1) bekezdés a) pontját akként módosította 2016. január 1.

³²⁵ Horváth Péter, Feljelentés és jogorvoslat a szabálysértési eljárásban, Magyar Közigazgatás 2006. 11, 683-684.

³²⁶ Pölöskei Ildikó, A szabálysértési jog és a büntetőeljárás kapcsolódásának eljárásjogi problémái, avagy az ítélt dolog múltja, jelene és jövője. Az előadás 2016. november 24-25-én a Magyar Igazságügyi Akadémián megtartott XXVII. szakmai-tudományos konferencián hangzott el.

napjától, hogy a határozat, illetve a végzés, ha nincs helye ellene jogorvoslatnak, nem a közlése, hanem a meghozatala napján emelkedik jogerőre. E módosításhoz fűzött indokolás szerint a Be. 588. § (3) bekezdés a) pontjával kívánta a Szabs. tv. vizsgált rendelkezését összhangba hozni, amely szerint a másodfokú bíróság ítélete azon a napon emelkedik jogerőre, amelyen azt meghozták, feltéve, hogy ellene a törvény a fellebbezést kizárja. A módosítás egyébként megegyezik az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) elnökének 2013. február 23-án jogszabályalkotás kezdeményezésére tett javaslatával. Az OBH elnöke a javaslatát arra alapította, hogy az addigi szabályozás az eljárás elhúzódását okozta. A módosítás azonban álláspontom szerint - különösen a Szabs. tv. 109. §-ára figyelemmel - a 116. §-ában meghatározott, a bíróság tárgyalás tartása nélkül történő kifogást elbíráló végzése esetén az eljárás alá vont személynek a teljesítésre nyitva álló határidejét indokolatlanul csökkenti abban az esetben, ha a bíróság a kifogását alaptalannak tartja, különösen akkor, ha a végzés valamely oknál fogva később kerül kézbesítésre az eljárás alá vont részére. Ilyen esetben - a postai kézbesítési szabályokat ismerve - akár több héttel korábban meghozott végzésből szerezhet tudomást az elkövető arról, hogy kifogását elutasították és már csak rövid ideje maradt az alaphatározatban foglaltak teljesítésére. Különösen érvényes ez a közérdekű munka büntetés kiszabása esetében, amikor az elkövetőnek a jogerőre emelkedéstől számított három nap áll rendelkezésére az állami foglalkoztatási szervnél történő jelentkezésre.

Az Sztv. szerint a szabálysértési hatóság pénzbírság kiszabása esetén köteles volt határozatában rendelkezni a pénzbírság átváltoztatása esetére megállapított közérdekű munka, illetőleg elzárás tartamáról. Amennyiben a szabálysértési hatóság határozatában a szabálysértés elkövetését megállapította és az eljárás alá vont személyt pénzbírsággal sújtotta, azt az elkövetőnek a határozat jogerőre emelkedésétől számított harminc napon belül kellett megfizetnie. Az Sztv. a nemteljesítés esetére négy fokozatból álló végrehajtási eljárást vezetett be, amellyel a jogalkotó célja az elkövető teljesítésre bírása és nem pedig az elzárás feltétlenül történő foganatosítása volt. A kiszabott pénzbírság végrehajtása során az eljáró hatóság a fokozatosság elvét volt köteles megtartani. A közvetlen letiltás eredménytelensége esetén a tartozás adók módjára történő végrehajtására került sor. Ennek eredménytelensége esetén a szabálysértési hatóság köteles volt felhívni az eljárás alá vont személyt a pénzbírság közérdekű munkára történő átváltoztatásának lehetőségére. Ha az elkövető ehhez nem járult hozzá, illetőleg azt nem teljesítette, elzárásra történő átváltoztatására került sor. Az elzárásra átváltoztatásról az ügyben érdemi határozatot hozott, illetve a jogerős határozatot hozó

szabálysértési hatóság fekvése helye szerinti helyi bíróság rendelkezett. Ezt követően a szabálysértési hatóság felhívta az eljárás alá vontat a lakóhelye szerinti büntetés-végrehajtási intézetben történő megjelenésre. Ha ennek nem tett eleget és a pénzbírságot még ekkor sem fizette meg, úgy az elkövető elővezetése iránt kellett intézkedni.

A közvetlen letiltás része volt az 1968. évi I. törvény végrehajtási rendszerének is, azonban a rendszerváltás előtti és a 2000-es évek társadalmi, foglalkoztatottsági és munkaerőpiaci viszonyai között lényeges különbségek voltak. Amíg a rendszerváltás előtti jogalkalmazó számára az elkövető munkahelye ismert volt, addig az Sztv. hatálya idején önkéntes közlés hiányában a hatóság legfeljebb véletlenül szerezhetett arról tudomást, szerencsésebb esetben az elkövető életkorából következtethetett annak nyugdíjas voltára. Az eljárás alá vont személy a vele szemben foganatosított rendőri intézkedés, illetve szabálysértési meghallgatása során sem volt köteles személyi körülményeire vallomást tenni, a végrehajtási eljárás keretében az a munkahelye közlésére irányuló felhívásra általában nem reagált. E körülményekre tekintettel e végrehajtási fokozat ritkán vezetett eredményre.

E végrehajtási fokozat szükségessége azért is kérdéses volt, mivel a közvetlen letiltás megkísérlésére a gyakorlatban ténylegesen két alkalommal kerül sor. Először a szabálysértési hatóság a végrehajtás első lépcsőjében a fentiek szerint, majd eredménytelenség esetén adók módjára végrehajtáskor az önkormányzati adóhatóság is megkísérelte végrehajtás alá vonni az adóssal megillető járandóságot (kifizetést). A jogalkotó - felismerve sürgős voltát - ezt a végrehajtási fokozatot 2010. január 1. napjától kiiktatta az Sztv.-ből.

Az adók módjára történő végrehajtás során az adóhatóság felhívta az adózót a tartozás megfizetésére. Ezt követően a nagyobb pénzintézetek megkeresése történt meg az adós bankszámlaszámának közlése végett. Ennek eredményessége esetén inkasszó kibocsátására került sor, eredménytelenség esetén az adóhatóság a munkáltatót kísérelte meg felkutatni a nyugdíjbiztosítási, illetve egészségbiztosítási szervek megkeresésével. Ha ez sikeres volt, úgy közvetlen letiltásra, sikertelenség esetén ingóvégrehajtásra került sor, de ez utóbbi végrehajtási cselekmény a túlterhelt és bevétel-orientált önkormányzati adóhatóságok számára a szabálysértési bírságok végrehajtása során túlzott terhet jelentett és foganatosításuk „nem érte meg” a bírságok alacsony összege miatt. Ezt a végrehajtási fokozatot tovább nehezítették az adózás rendjéről szóló törvény hiányosságai is. Ilyen volt például, hogy 2006. január 1. előtt csak az 1000 forintot, majd ezt követően 2008. január 1.-ig az 5000 forintot meghaladó köztartozás volt adók módjára végrehajtható, tehát az ezt el nem érő szabálysértési és

helyszíni bírságok végrehajtását az önkormányzati adóhatóság elutasította. Ezt elkerülendő a jogalkalmazók a fenti összeghatárok alatt nem szabtak ki helyszíni, illetve szabálysértési bírságot. Mindezek alapján az Sztv. végrehajtásáról szóló 11/2000. (II.23.) BM rendeletben előírt harminc napos határidőn belül a jegyző - különösen nagyobb települések esetén - nem tudta ezt a végrehajtási fokozatot teljesíteni, a gyakorlatban ez valójában több hónapot vett igénybe és nem egyszer a végrehajtásnak a szabálysértési hatóság részéről történő visszavonásával végződött. Az adók módjára történő végrehajtás ma is hasonlóan nehézkes.

A pénzbírság - illetve 2008. január 1. napjáig a helyszíni bírság - helyébe lépő közérdekű munkavégzés helyét és idejét az elkövető lakóhelye szerinti jegyző határozatban jelölte ki. A jegyző volt köteles gondoskodni az ezzel kapcsolatos munkavédelmi oktatásról, amelynek elmaradása esetén az esetleges baleset esetén ugyanolyan felelősség terhelte, mint a munkajogviszony keretében foglalkoztatottakkal szemben, de természetesen a jegyző gondoskodott a munkavégzéshez szükséges eszközökről is, a munkavégzés ellenőrzéséről és minden egyéb adminisztrációról.

Az Sztv. szerinti kétfajta - közérdekű munka esetén napi 5000 forint, elzárás esetén napi 1000-tól 3000 forintig - átváltoztatási kulcs egyidejű alkalmazása számos nehézséget okozott az eljáró hatóságoknak. Amennyiben az elkövetőt a szabálysértési hatóság ötezer forintot el nem érő pénzbírsággal sújtotta, úgy nem volt lehetőség annak közérdekű munkára történő átváltoztatására, akkor sem, ha ahhoz az elkövető esetleg hozzájárult. Mivel elzárásra átváltoztatásra akkor volt lehetőség, ha az elkövető nem járult hozzá a közérdekű munkavégzéshez, vagy a munkavégzést nem teljesítette, ezért akkor, ha a pénzbírság - annak 5000 forint alatti mértékére tekintettel - már közérdekű munkára sem volt átváltoztatható, vagy nem volt alkalmas munkahely a településen, illetve ha a közérdekű munkára átváltoztatást kizáró körülmény (pl.: életkor, egészségi állapot) állt fenn, úgy a legtöbb bíróság a pénzbírságot vagy helyszíni bírságot nem változtatta át elzárásra. A jogalkalmazó tehát - a büntetés kiszabási elveket kényszerűségből megsértve - vagy intézkedést alkalmazott vagy ötezer forintot meghaladó mértékben állapította meg pénzbírságot. Megjegyzendő, hogy a bírói gyakorlat sem volt egyöntetű az átváltoztatás kérdésében, mivel a helyszíni bírságok esetében nem egyszer előfordult, hogy az elkövetés helye szerint illetékes bíróságok a közérdekű munka végrehajtási fokozat kimaradása esetén is átváltoztatták elzárásra a helyszíni bírságot. Az Sztv. a Szabs. tv.-el ellentétben nem rendelkezett a töredékösszegekről sem. Kiemelendő az is, hogy a közérdekű munka sok elkövető számára csak a végrehajtás

elhúzására alkalmas eszköz volt, mivel annak lehetőségére történő felhívástól az el nem végzéséről szóló tájékoztatásnak a szabálysértési hatósághoz érkezéséig akár több hét is eltelt.

Az Sztv. a meg nem fizetett pénzbírság, helyszíni bírság végrehajtásának utolsó fokozataként, „ultima ratio”-ként vezette be az elzárásra átváltoztatást, amelyre - mint ismeretes - garanciális jelleggel, a jogállami normáknak megfelelően a helyi bíróság rendelkezett hatáskörrel. Megjegyzendő azonban, hogy a bíróságnak a helyszíni bírságok elzárásra átváltoztatással kapcsolatos jogköre az Sztv. módosításáról szóló 2007. évi CLX. törvénnyel megszűnt, mivel 2008. január 1. napjától a meg nem fizetett helyszíni bírság végrehajtása kizárólag adók módjára történt. Az Sztv. megalkotása során az elzárás bevezetése ellen, de mellette is számos érv fogalmazódott meg. Az ellenzéki pártok a szolgáltató állam gyengülését, a büntetőállam erősödését látták benne, amely főként a szegényebb réteget érinti majd. Voltak olyan nézetek, amelyek az önkormányzati rendeletben meghatározott szabálysértések miatt kiszabott és meg nem fizetett elzárás alkalmazását tartották aggályosnak. A jogintézmény melletti érvek között szerepelt, hogy nélküle komolytalanná válna a szabálysértési szankció. A gyakorlatban ugyanakkor tény, hogy a pénzbírság helyébe lépő elzárás az elkövetőket teljesítésre ösztönzi, végső soron elősegítheti a szabályok betartását is.³²⁷ Saját álláspontom szerint e jogintézmény hiányában a szabálysértési hatóságok eszköztelenné válnának önkéntes teljesítés hiánya esetén. Kapcsolódva Vókó Györgynek a büntetés-végrehajtási jog szerepével kapcsolatban megfogalmazott azon álláspontjához³²⁸, hogy végrehajtás vagy nem megfelelő végrehajtás hiányában a büntetőeljárás is parttalanná, önmagáért valóvá válna, úgy gondolom, hogy a jogállami normáknak megfelelő, a végsőkig törvényes szabálysértési eljárás is értelmetlen, ha a teljesítés elmaradását nem követi hatékony végrehajtás. Az a tény, hogy az elzárásra átváltoztatásról a bíróság dönt, álláspontom szerint a jogállami követelményeknek való megfelelésen túl a bíróság tekintélyére figyelemmel elősegíti az önkéntes teljesítést is. A pénzbírság elzárásra átváltoztathatósága a szlovák szabálysértési jogon kívül az általam vizsgált külföldi országokban szintén alkalmazott intézmény. Igaz ugyan, hogy a magyar szabályozástól több tekintetben eltérő módon alkalmazzák, a cél azonban mindenütt azonos: a teljesítésre ösztönzés. Itt utalnék vissza arra a Bíróság által lefektetett jogelvre, amely szerint szabadságelvonásra kizárólag bíróság vagy annak jellemzőivel rendelkező szerv jogosult, amely eljárási garanciákhoz kötött, felektől független és a végrehajtó hatalomnak nincs alárendelve. A Bíróság a Scmautzer, Umlauf, Gradinger, Prmstaller, Palaoro és Pfarmmeiern

³²⁷ Bisztriczki László - Kántás Péter, l.j., 304., 416-417.

³²⁸ Vókó György, Magyar büntetés-végrehajtási jog. Dialog Campus Budapest-Pécs, 2006, 142.

Ausztria elleni, de ugyanígy a Mauer Ausztria elleni ügyekben éppen azért marasztalta el Ausztriát, mivel államigazgatási szervek bírósági felülvizsgálat lehetőségének biztosítása nélkül szabtak ki elzárásra is átváltoztatható büntetést. A magyar szabályozás előnyeként említhető tehát, hogy - szemben az osztrák közigazgatási büntetőjogi szabályozással - a német és a francia jogrendhez hasonlóan a bíróság rendelkezik hatáskörrel az átváltoztatás tárgyában.

Az Sztv. szerint 2008. július 1. napjáig a bíróság az átváltoztatásról tizenöt napon belül, tárgyalás nélkül döntött. Amennyiben törvénysértést észlelt az alapeljárásban, úgy a szabálysértési hatóságot új eljárásra, illetve új határozat meghozatalára, a végrehajtás során felmerült törvénysértés esetén a végrehajtási eljárás folytatására kötelezte. Az elzárásra átváltoztatás tárgyában hozott döntés ellen jogorvoslatnak nem volt helye. Ahogyan azt már az Alkotmánybíróságnak a szabálysértési jogot érintő döntéseiről szóló fejezetben részletesen vizsgáltam, az Alkotmánybíróság 1/2008. (I. 11.) számú határozata alkotmányellenesnek minősítette azt, hogy a bíróság tárgyalás nélkül hozzon döntést az elzárásra átváltoztatás tárgyában. Az Alkotmánybírósági határozatra tekintettel a jogalkotó az elzárásra átváltoztatás részletes szabályait az Sztv.-be iktatott 102/A. § rendezte. Eszerint az egyesbíróként eljáró bíróság az elzárásra átváltoztatásról harminc napon belül tárgyaláson döntött. A tárgyalásra a szabálysértési tárgyalás általános szabályait kellett alkalmazni, azzal, hogy a bíróság az eljárás alá vont személyt és védőjét csak értesíteni köteles, azonban a tárgyalást a szabályszerű értesítettek távolmaradása esetén is meg kellett tartani. A bíróság az eljárás alá vont személyt a pénzbírság meg nem fizetésének, valamint a végrehajtás törvényességét érintő körülményekről hallgatta meg. Az alapeljárásban felmerült törvénysértés észlelésekor a bíróság jogosítványai megegyeztek a korábbi szabályozással, a végrehajtás során történt törvénysértés esetén a bíróság a végrehajtó szervet - amely változatlanul a szabálysértési hatóság volt - utasította a végrehajtás folytatására.

Hasonlóan a jelenlegi szabályozáshoz, az elzárás büntetés-végrehajtási intézetben volt végrehajtandó. A szabálysértési hatóság felhívására az elkövetők a legtöbb esetben nem jelentek meg a lakóhelyük szerinti büntetés-végrehajtási intézetben. Általában ez volt - és jelenleg is ez - az a pont, amikor a fizetési kötelességüknek az eljárás alá vontak eleget tettek és tesznek. Ha nem, akkor legtöbbször „kikerül(t)ek a szabálysértési hatóság látóköréből”, így az ügyészi jóváhagyás mellett elrendelt rendőri elővezetésük is csak a legritkább esetben vezet(ett) eredményre.

A Szabs. tv. a pénzbírság és helyszíni bírság végrehajtására vonatkozó szabályokon több jelentős változtatást vezetett be. A Szabs. tv. szakított a korábbi, több fokozatból álló, a végrehajtási eljárások elhúzódását eredményező végrehajtási renddel. Az adók módjára történő végrehajtás a pénzbírság és helyszíni bírság vonatkozásában már csak akkor lehetséges, amennyiben elzárásra, az azt kizáró okokra tekintettel nincs lehetőség, emellett a szabálysértési költség, a rendbírság és az elővezetési költség végrehajtása is adók módjára történik. Az önkormányzati adóhatóságok túlerheltségével és az adók módjára végrehajtás nehézségeivel kapcsolatban fentebb említett körülmények azonban változatlanul érvényesek. Emiatt a jogalkalmazás részéről már többször felmerült, vajon nem lenne-e az a végrehajtási mód hatékonyabb, ha a szabálysértések esetében az önkormányzatok helyett a Nemzeti Adó- és Vámhivatal járna el.

A helyszíni bírság végrehajtása esetében ismét lehetővé vált annak elzárásra való átváltoztatása. A pénzbírság és helyszíni bírság közérdekű munkával történő megváltása pedig „önkéntes alapra” helyeződött azzal, hogy a befizetési határidő lejártát követő harmadik napig önként jelentkezhet az elkövető a közérdekű munkával történő megváltás céljából az állami foglalkoztatási szervnél. A pénzbírság és helyszíni bírság végrehajtásának végső eszközéből - önkéntes teljesítés vagy megváltás hiányában - az elzárás lényegében az egyetlen eszközzé vált. Az elzárásra átváltoztatás tárgyában az illetékes járásbírósa dönt, amely az iratok érkezésétől számított öt napon belül végzéssel értesíti az elkövetőt az átváltoztatás iráni indítványról, amelyben - többek között - felhívja az átváltoztatást kizáró ok, illetve a tárgyalás tartása iráni kérelem nyolc napon belül történő bejelentésére. A bíróságnak nehezen kezelhető terhet jelentett a törvény hatályba lépésekor hatályos szabályok szerinti 30 napon belüli, kötelezően tárgyaláson történő átváltoztatás, mivel a tárgyaláson sok esetben nem jelentek meg az elkövetők. Arra irányuló kérelem vagy bírói döntés hiányában 2013. szeptember 1. napjától a bíróság tárgyalás tartása nélkül dönt az átváltoztatásról. A korábbi szabályozásnak megfelelően a bíróság az átváltoztatás során egyaránt vizsgálja az alap-és a végrehajtási eljárás törvényességét. Az alapeljárásban felmerült törvénytörés esetén a bíróság a szabálysértési hatóság határozatát hatályon kívül helyezi és új eljárásra, illetve új határozat meghozatalára kötelezi, a jogszabálysértően kiszabott helyszíni bírságot hatályon kívül helyezi. A végrehajtás során felmerült törvénytörés esetén a végrehajtó szervet a végrehajtási eljárás folytatására utasítja. Az elzárásra átváltoztatás tárgyában hozott döntés ellen jogorvoslatnak nincs helye. A Szabs. tv. által önálló büntetésként bevezetett közérdekű munka részben vagy egészben történő nem teljesítése esetén az elzárásra átváltoztatásról a bíróság a

meg nem fizetett pénzbírság, illetve helyszíni bírság átváltoztatására vonatkozó szabályai szerint dönt.

Az OBH elnöke a fentebb már említett jogszabályalkotás kezdeményezésére tett javaslatában azt a gyakorlati problémát is megfogalmazta a bíróságok észrevételei alapján, hogy a meg nem fizetett pénzbírság, helyszíni bírság átváltoztatására irányuló eljárások nagy részében az elkövetők a bíróság tárgyalásról szóló értesítése után, de még a tárgyalás előtt a pénzbírságot, helyszíni bírságot megfizetik. A végrehajtásért felelős szabálysértési hatóságok azonban a bírság megfizetésére nyitva álló harmincnapos, illetve a közérdekű munkával történő megváltására való jelentkezésre biztosított három napos határidő lejártát követően az ügy iratait nyomban - további intézkedés, végrehajtási cselekmény foganatosítása nélkül - megküldik átváltoztatásra a bíróságnak. Az elkövetőknek ekként aránytalanul kevés ideje marad arra, hogy a pénzbírságot határidőben megfizethesse, illetve határidőben jelentkezessen az állami foglalkoztatási szervnél, például a jogerő megállapításához, valamint jogerős határozat kézbesítéséhez objektíve szükséges idő miatt. A költséghatékonyabb eljárás és az önkéntes teljesítés elősegítése érdekében az OBH elnöke azt a - jogalkotó által el nem fogadott - javaslatot fogalmazta meg, hogy az átváltoztatásra irányuló megkeresés előtt a végrehajtásért felelős szabálysértési hatóság megfelelő határidő biztosításával szólítsa fel az elkövetőt a pénzbírság megfizetésére, az elkövetőnek pedig ebben a határidőben legyen még lehetősége a pénzbírság közérdekű munkával való megváltására jelentkezni.

Itt érdemes röviden említést tenni a bíróság által kiszabott pénzbírság, illetve elzárás végrehajtásának külön szabályairól. Az Sztv. szerint külön rendelkezések hiányában a bíróság által kiszabott pénzbírságot a kiszabó bíróságnak kellett végrehajtania. Ennek során az általános szabályoktól eltérést az elzárásra átváltoztatás utáni szakasz jelentette, mivel az elzárás, illetőleg a pénzbírságot helyettesítő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 7/2000. (III. 29.) IM-BM együttes rendelet szerint az elzárás végrehajtására az elkövető lakóhelye vagy tartózkodási helye szerint illetékes rendőri szerv intézkedett. 2009. február 1. napjától azonban az Sztv. a bíróság által kiszabott pénzbírság és a bíróság által megállapított egyéb pénzösszeg végrehajtására az arra illetékes jegyzőt jelölte ki, de az elzárásra átváltoztatás után változatlanul a rendőrségnek kellett gondoskodnia a további végrehajtási cselekményekről. Ezeket a szabályokat illetően a jogalkalmazás nem volt egyöntetű abban a kérdésben, hogy a bíróság által kiszabott pénzbírság végrehajtása során a közérdekű munkára történő átváltoztatásról a végrehajtást végző jegyzőnek vagy a pénzbírságot kiszabó

bíróságnak kell-e döntenie. Az utóbbi álláspont szerint a jegyző a bíróság által kiszabott pénzbírság végrehajtása során nem szabálysértési hatóságként jár el, így a közérdekű munkára átváltoztatásról sem volt jogosult döntenie. Ez a gyakorlatban a szabálysértési ügy iratainak - álláspontom szerint - felesleges utaztatását és a végrehajtási eljárás elhúzódását eredményezte. Nem volt tisztázva az sem, hogy a végrehajtási eljárás során az egyes elkövetői kérelmek tárgyában a jegyző vagy a bíróság jogosult-e döntenie. Így fordulhatott elő az, hogy a bíróság a hozzá benyújtott kérelem alapján részletfizetést engedélyezett, amelyről - és az időközben megfizetett pénzbírságrészletekről - azonban a végrehajtást végző jegyzőnek nem is volt tudomása. A Szabs. tv. erősségeként említhető, hogy e kérdésekről világosan rendelkezik. A bíróság által kiszabott pénzbírság végrehajtását, illetve az erre vonatkozóan elterjesztett halasztás és részletfizetés iránti kérelem tárgyában történő döntéshozatalt az általános szabálysértési hatóság hatáskörébe utalta.

Az Sztv. és - 2016. január 1. napját megelőzően - a Szabs. tv. egyik hiányossága volt az is, hogy a végrehajtási eljárás keretében foganatosított elővezetés sikertelensége esetén a végrehajtást végző szabálysértési hatóságnak más eszköze nem volt a végrehajtás foganatosítására, mint az elővezetés újra és újra történő megkísérlése. Ezen változtatott a jogalkotó az Szabs. tv-nek a fenti naptól hatályos azzal a rendelkezésével, hogy a szabálysértési hatóság elrendelheti az elkövetőnek a kijelölt büntetés-végrehajtási intézetbe elállítása céljából történő körözését. Ez a jogintézmény amellet, hogy a végrehajtási eljárás sikerét elősegíti, a szabálysértési szankció visszatartó erejét is jelentősen növeli. Különösen igaz ez a súlyosabb megítélésű, elzárással is sújtható szabálysértések esetében. Felmerül azonban, igaz-e mindez a csekély súlyú szabálysértésekre is? Vajon nem lenne-e célszerű a végrehajtási eljárás keretében is súly szerint differenciálni az egyes szabálysértések között. Megéri-e a világitás nélkül kerékpározó vagy a közterületen szemetelő elkövetővel kiszabott, de nem teljesített 5000-10000 forint pénzbírság mindenáron történő végrehajtása. Egy köztisztasági szabálysértés miatt kiszabott pénzbírság behajtása érdekében például a járási hivatal, a bíróság, az állami foglalkoztatási szerv és a rendőrség „küzdenek” minden törvény adta eszközzel.³²⁹ Felmerül, hogy az alacsony mértékű pénzösszegek végrehajtása vajon mennyivel kerül többbe, mint maga a bírság? Csekély súlyú szabálysértések végrehajtására álláspontom szerint megoldást jelenthetne - lehetőleg az állami adóhatóság keretein belül - az adók módjára történő végrehajtásnak az általánossá tétele, vagy a végrehajtás sikertelensége esetén a körözés helyett az adók módjára történő végrehajtásra való „áttérés” bevezetése.

³²⁹ Szabó Ervin, Ij., 315.

Példaként szolgálhat a fentebb ismertetett francia szabályozás is, amely szerint az elzárásra átváltoztatásnál a gazdaságosság dominál, azaz mérlegelik, megéri-e a bírságot elzárásra átváltoztatni. A büntetés-végrehajtási intézetekben uralkodó közismert helyhiány mellett jellemző, hogy az 1-3 napos elzárások végrehajtása különösen leterheli az intézetek kapacitását. Az elzárás időtartama ilyen esetekben el is telik addigra, mire a befogadás adminisztrációs feladatait elvégzik. Megjegyzem, hogy egy differenciáltabb szankciórendszer megléte esetén fel sem merülne az egyes cselekményeknek a végrehajtási eljárás keretében történő súly szerinti megkülönböztetése.

Érinteni szükséges az elzárásra átváltoztatásnak a Szabs. tv. 10. §-ában meghatározott kizáró okaival³³⁰ összefüggő néhány gyakorlati kérdést is. Rendszeresen előforduló eset, hogy az eljárás alá vont személy csak a büntetés-végrehajtási intézetbe történő megjelenésre való felhívás kézhezvételét követően közli, hogy vele szemben a fenti kizáró okok valamelyike fennáll. Erre különösen olyan esetben kerülhet sor, ha a szabálysértési hatóság meghallgatás nélkül meghozott pénzbírságot megállapító határozata - az eljárás alá vont meghallgatás tartására irányuló kérelme hiányában - jogerőre emelkedik, de az elkövető a pénzbírságot nem fizeti meg és az annak végrehajtása tárgyában kézbesített bírósági végzésre sem reagál. Ugyanez előfordulhat a helyszíni bírság végrehajtása során is. A helyszíni bírságolás szabályainak áttekintésekor már érintettem, hogy a Szabs. tv. egyik helyes rendelkezése, hogy a törvényben meghatározott jogszabálysértés esetén a helyszíni bírságot kiszabó szerv vagy személy hivatalból vagy kérelemre a helyszíni bírságot módosítja vagy visszavonja. Erre azonban a helyszíni bírságot kiszabó szervnek vagy személynek csak a döntéstől számított hat hónapon belül van lehetősége, illetve a helyszíni bírságot személy erre irányuló kérelme esetén tizenöt napon belül. Előállhat tehát az a helyzet, hogy a helyszíni bírság tudomásul vételét követően az elkövető a végrehajtás során nem, csupán a felhívás kézhezvételét követően közli az elzárásra átváltoztatás valamely törvényi akadályát. Ennek megoldására eltérő joggyakorlat alakult ki. Az egyik, hogy ügyész az átváltoztató végzés ellen perújítást kezdeményez. Ismert azonban olyan ügyészi álláspont is, amely szerint a bíróság a rendelkezésre álló adatok alapján hozott döntést az átváltoztatásról, ezért ha az elkövető a tárgyalás tartására, illetve az esetleges kizáró okok közlésére irányuló felhívás ellenére sem közölte valamely kizáró ok fennállását, akkor - a kizáró okok bejelentési lehetőségeinek meglétére tekintettel - nem indokolt a perújítás kezdeményezése. Én magam az utóbbi

³³⁰ Nincs helye szabálysértési elzárásnak, ha az eljárás alá vont személy a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvényben meghatározott fogyatékos személy, illetve kórházi fekvőbeteg-ellátásban részesül, a várandósság tizenkettedik hetét elérő nő, tizennegyedik életévét be nem töltött gyermekét egyedül nevelő szülő, gyám, fogyatékos, vagy folyamatos ápolást, felügyeletet, gondozást igénylő hozzátartozójáról egyedül gondoskodik.

állásponttal értek egyet. Ugyan a Bíróság az I. fejezet 3.2.1. pontjában elemzett Hennings Németország elleni ügyében bírósághoz való jog tárgyában döntött, mégis álláspontom szerint alkalmazandó a Bíróság azon elvi álláspontja, amely szerint a határozat megfelelő átvételét követően a saját hibájából történő határidő elmulasztása miatt jogerőre emelkedett, az eljárás folytatását megtagadó döntés nem sérti a tisztességes eljárás elvét. Megjegyzem, hogy az eltérő jogalkalmazás megszüntetésére - álláspontom szerint - a megfelelő megoldást az jelentené, ha a bíróság az átváltoztató döntést saját hatáskörében hatályon kívül helyezhetné.

Az elzárásra átváltoztatást kizáró okok vonatkozásában a gyakorlatban nehezebb kérdés annak eldöntése, hogy ki is tulajdonképpen a fogyatékos személy. A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény értelmező rendelkezései erre vonatkozóan adnak meghatározást³³¹. Ennek ellenére ezek a fogalmi elemek nem alkalmasak arra, hogy az orvosi ismeretekkel nem rendelkező szabálysértési jogalkalmazó eldöntse, hogy például az alkoholbeteg vagy az epilepsziás fogyatékos személynek minősül-e vagy sem. Adódik tehát a kérdés, hogy az orvosi iratok, szakvélemény hiányában az eljárás alá vont személy közlése alapján az elzárásra átváltoztatás tárgyában milyen döntést hozzon a jogalkalmazó és honnan tudja az eljárás alá vont, vajon vonatkoznak-e rá a fenti kizáró okok. Itt utalok vissza ismételtén a Bíróságnak az Egyezmény 7. cikke vonatkozásába lefektetett arra a jogelvére, amely szerint az érintett állam jogszabályainak kellően világosnak és egyértelműnek kell lenniük olyan szinten, hogy az egyén a jogszabály szövege és a bírósági gyakorlat alapján előre láthassa, hogy meghatározott cselekménye vagy mulasztása miatt milyen jogkövetkezményre számíthat. Annak érdekében, hogy a jogalkotó e jogállami rendelkezésével ne élhessenek vissza azok, akik erre nem lennének jogosultak, ezért a leggyakrabban előforduló betegségekről tételes felsorolás vagy orvosi szakvéleménnyel - amelynek költségei sok esetben meghaladják a pénzbírság mértékét - történő igazolás előírása lenne célszerű.

A végrehajtás egyes intézményei bemutatásakor - különös tekintettel az I. fejezetben vizsgált európai egyezményekre - szükséges röviden áttekinteni a szabálysértési jogsegélyről szóló 2007. évi XXXVI. törvény lényegesebb rendelkezéseit. Ez a törvény a szabálysértési jogsegély két formáját ismeri: az eljárási jogsegélyt és a végrehajtási jogsegélyt, azaz a pénzbírságot kiszabó jogerős szabálysértési határozat végrehajtásának átvételét, illetve

³³¹ Fogyatékos személy: az a személy, aki tartósan vagy véglegesen olyan érzékszervi, kommunikációs, fizikai, értelmi, pszichoszociális károsodással - illetve ezek bármilyen halmozódásával - él, amely a környezeti, társadalmi és egyéb jelentős akadályokkal kölcsönhatásban a hatékony és másokkal egyenlő társadalmi részvételt korlátozza vagy gátolja.

átadását. Eljárási jogsegély valamennyi szabálysértési eljárásban előterjeszhető. Kiterjedhet a tanú, a szakértő és az eljárás alá vont személy meghallgatására, okirat vagy a szabálysértési eljárás iratainak a kérelmező részére történő megküldésére, a szabálysértési eljárás iratainak a kézbesítésére, és a szabálysértési eljárás alá vont személy hatósági nyilvántartásban szereplő személyes adatairól történő adatszolgáltatás kérésére. A végrehajtási jogsegély keretében a külföldi határozatban megjelölt összeg beszedése az általános hatáskörű szabálysértési hatóság hatáskörébe tartozik. A külföldi határozat végrehajtása iránti megkeresést a pénzbírság, valamint - a végrehajtásra átvett eljárási költség tekintetében - a szabálysértési költség végrehajtására vonatkozó szabályok szerint kell végrehajtani azzal, hogy a bíróság a végrehajtási eljárás törvényességének vizsgálata során az alapeljárás törvényességét nem vizsgálhatja. Ha a megkeresésben a pénzbírság szabálysértési elzárásra való átváltoztatását kizárták, a pénzbírság adók módjára történő behajtásáról kell intézkedni. A törvény a végrehajtási jogsegély alkalmazását olyan esetben teszi lehetővé, amikor a bírság összege meghaladja a 70 eurót. Az Európai Unió tanácsának a kölcsönös elismerés elvének a pénzbüntetésekre való alkalmazásáról szóló, 2005. február 24.-ei 2005/214/IB kerethatározata a szabálysértési jogsegélyt olyan eljárások esetében biztosítja, amelyek során a megbüntetett személynek lehetősége van a szabálysértési hatóság határozata ellen az arra hatáskörrel rendelkező bírósághoz is fordulnia. Erre tekintettel a helyszíni bírságolási eljárásban - mivel sommás eljárás, ahol a helyszíni bírság tudomásul vételével az állampolgár lényegében lemond az Alkotmányban biztosított jogorvoslati jogáról -, ezért a szabálysértési jogsegély alkalmazására nincs lehetőség.

5 A jogorvoslatok rendjéről

Ahogy az már fentebb látható volt, a rendszerváltás utáni évtizednek a hazai szabálysértési jogot érintő legneuralgikusabb pontja a jogorvoslat, ezen belül is a bírói út mikénti biztosítása volt. *Szamel* Lajos meghatározása szerint az államigazgatási jogorvoslat fogalma alatt az érdekeltnek azt a jogát értjük, hogy az általa hibásnak tartott aktus semmisségének kimondását vagy az aktus orvoslását a fennforogni vélt jog- vagy érdeksérelem elhárítása végett kérjék. Az erre irányuló kérelmet pedig jogorvoslati kérelemnek nevezzük. Azokat az eljárásjogi intézményeket, melyeken keresztül ez az orvoslás megtörténik, nevezzük jogorvoslati eszközöknek.³³² Az Sztv.-nek az általános rendelkezésekről szóló fejezete, illetve a külön jogorvoslatokról szóló fejezete - a Szabs. tv.-nyel ellentétben - nem volt, ugyanakkor az Sztv. szabályozása is világosan kifejezésre juttatta, hogy a jogalkotó kétirányú jogorvoslati

³³² Szamel Lajos, Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 195, 96.

rendszert vezetett be: a kifogás, mint rendes jogorvoslati eszköz mellett új jogintézményként került a törvénybe a kifogással meg nem támadható, az ügy érdemében hozott határozatok elleni panasz előterjesztésének a lehetősége. A Szabs. tv. azonban az alapvető rendelkezésekről szóló fejezetében deklarálta a jogorvoslati jogát. Ennek 2016. január 1. napjától hatályos rendelkezése szerint jogorvoslat a kifogás, a fellebbezés és a panasz. Eltérő rendelkezés hiányában a szabálysértési hatóság büntetést vagy intézkedést megállapító határozata ellen kifogásnak, egyéb határozata vagy intézkedése, illetve az intézkedés elmulasztása ellen panasznak, míg a bíróság végzése ellen fellebbezésnek van helye. Igaz azonban, hogy a jogalkotó következetlen volt abban a tekintetben, hogy a szabálysértési hatóság határozataival szembeni jogorvoslatról szóló fejezetben csak a kifogás részletes szabályairól rendelkezett.

5.1 Kifogás

Az Sztv. a bírói út igénybe vételét akként biztosította, hogy a szabálysértési hatóság pénzbírságot kiszabó vagy intézkedést megállapító határozatával szemben benyújtott kifogást a szabálysértési hatóság székhelye szerint illetékes helyi bíróság bírálta el. A bíróság a kifogásról az iratok alapján, tárgyalás mellőzésével döntött. Ennek keretében a bíróság a szabálysértési hatóság határozatát a kifogás alaptalansága esetén hatályban tarthatta, vagy jogszabály helytelen alkalmazása esetében megváltoztathatta, amely utóbbi a gyakorlatban az eljárás megszüntetését vagy a szabálysértési hatóság szankciója enyhítését jelentette. Enyhítésre jogszabály nem megfelelő alkalmazása esetében kerülhetett volna sor, ennek ellenére ezzel a bíróságok a gyakorlatban egyéb esetben is rendszeresen éltek.³³³

A bíróságnak a kifogás tárgyában az iratok alapján hozott végzése ellen rendes jogorvoslatnak nem volt helye, de az arra jogosultak tárgyalás tartását kérhették. A bíróság a tárgyalás mellőzésével hozott végzést a tárgyalás eredményétől függően hatályban tarthatta, vagy határozatot hozott, amelyben a szabálysértési hatóság határozatát hatályban tarthatta, megváltoztathatta vagy hatályon kívül helyezés mellett az eljárást megszüntethette. A bíróság tárgyaláson hozott döntése ellen további jogorvoslatnak nem volt helye. A bíróságnak a szabálysértési hatóság határozatáról történő döntése vonatkozásában - új bizonyíték felmerülése és meghatározott új tény megállapítása hiányában - a „relatív” súlyosítási tilalom érvényesült. Ezekben a szabályokon a jogalkotó lényeges változtatást nem eszközölt a Szabs. tv. bevezetéséig.

³³³ Károlyiné dr. Müller Erzsébet, Az új szabálysértési törvény a gyakorlatban, 27-39. In: Kriminológiai Közlemények 60. Szerk. Sárkány Eszter, Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest 2002, 36.

A Szabs. tv. a szabálysértési hatóságok határozatai elleni jogorvoslatnak, illetve a bírói út biztosításának főbb szabályait megtartotta, ugyanakkor számos helyen jelentős változtatásokat vezetett be. A szabálysértési hatóság érdemi határozatával szemben előterjesztett kifogást változatlanul az illetékes³³⁴ bíróság bírálja el. Itt kell megjegyezni, hogy a Szabs. tv. az „érdemi” határozatokkal szemben biztosítja a kifogás előterjesztését, pedig a megszüntető döntés szintén érdeminek tekinthető, amely azonban panasszal támadható. További változás, hogy az Szabs. tv jelentősen szűkítette a szabálysértési hatóságnak a határozata saját hatáskörben történő felülvizsgálatának jogát. Erre ugyanis csak akkor kerülhet sor, ha a kifogásban olyan új tényt állítanak vagy olyan új bizonyítékokra hivatkoznak, amelyet a szabálysértési hatóság a kifogással támadott határozat meghozatala során nem ismert. Ha tehát a kifogás csupán a szabálysértési hatóság által alkalmazott szankció mértéke ellen irányul, úgy a közigazgatási eljárás keretei között - ha a hatóságnak az annak alapjául szolgáló körülményekről a határozat meghozatalakor is tudomása volt - felülbírálatra nincs lehetőség, hanem a kifogást a bírósághoz kell felterjeszteni. A bíróság azonban a szabálysértési hatóság határozatát a kifogást tevő javára szintén csak akkor változtathatja meg a Szabs. tv. 116. § (1) bekezdés b) pontja szerint, ha a kifogásban olyan új tényt állítanak vagy olyan új bizonyítékokra hivatkoznak, amelyet a szabálysértési hatóság a kifogással támadott határozat meghozatala során nem ismert, vagy a szabálysértési hatóság a jogszabályt helytelenül alkalmazta. Ezzel kapcsolatban Kántás Péter mutatott rá, hogy a jogalkotó a rendes jogorvoslatot korlátozza másik alapjog érvényesülésének az indoka nélkül, gyakorlatilag azonban elvonja a bíróság jogát az érv és bizonyítékkészletnek a szabálysértési hatóságtól eltérő módon történő megítéléséről. Hiába kerül ugyanis az ügy bírói szakaszba, az újdonságnak nem minősülő érdeksérelem okán a bíróságnak nincs felülbírálati jogköre, azaz a bírósági felülbírálat terjedelme attól függ, hogy az adott tény vagy bizonyíték az eljárás melyik szakaszában válik a szabálysértési hatóság számára ismertté. A szerző ugyanakkor megjegyzi, hogy a bíróságok a kifogást „contra legem” jogalkalmazással annak tartalma „újdonságától” függetlenül bírálják felül.³³⁵ Az alkalmazott szankció az enyhítésért előterjesztett kifogás alapján tehát - legalábbis a törvény szövege szerint - nem mérsékelhető, erre legfeljebb a méltányossági kérelem előterjesztése esetén van lehetőség. A Szabs. tv. nem ad lehetőséget olyan döntéssel szembeni jogorvoslatra, amely a törvény szerint kizárt, ezért a fenti rendelkezéssel - az Egyezményben és az Alaptörvényben is rögzítettekkel ellentétesen - a teljes körű jogorvoslati

³³⁴ A szabálysértési hatóság székhelye szerint illetékes bíróság, ugyanakkor az egyes rendészeti tárgyú törvények módosításáról szóló 2013. évi XCIII. törvénnyel bevezetett 42/A §-ára és az OHB elnökének 2014.OBH.XX.O.3/4. számú intézkedésére figyelemmel a törvényszékeken részletesen, egyes megyékben teljes mértékben megvalósult a szabálysértési hatóságok központosítása.

³³⁵ Kántás Péter, Szabálysértés - rendes jogorvoslat nélkül?, Belügyi Szemle 2015. 10, 65-70.

jogot korlátozza. A jogorvoslathoz való jog hasonló - törvényi - korlátozását láthattuk az I. fejezet 3.4 pontjában általam vizsgált Camenzind Svájc elleni ügyében is. A Bíróság a magyar Alkotmánybírósággal egyezően úgy foglalt állást, hogy akkor tekinthető hatékonynak a jogorvoslat, ha a felülvizsgálatot végző szerv jogkérdésben és a megalapozottság kérdésében is jogosult az érdemi vizsgálatra. Nem elegendő a jogorvoslat elvi lehetősége és az nem függhet valamely hatóság döntési jogától, hanem annak az érintett által ténylegesen gyakorolhatónak és alanyi jogon elérhetőnek is kell lennie.

A Sztv. rendelkezéseihez képest szintén változás, hogy a szabálysértési hatóság határozata elleni kifogásban kérni kell, hogy a bíróság az ügyet tárgyaláson bírálja el. Ennek hiányában a bíróság az ügyben akkor tart tárgyalást, ha azt a bíróság azt szükségesnek tartja. A bíróság kifogás tárgyában meghozott végzése ellen további jogorvoslatnak nincs helye. Erre a rendelkezésre nyilvánvalóan az eljárás gyorsítása, illetve a bíróság terhei csökkentése okán került sor, amellyel a jogalkotó a kétfokú jogorvoslatot egy fokúvá alakította annak ellenére, hogy az Sztv. hatálya alatt sem volt a kifogások száma tömeges.

További eltérés az Sztv. rendelkezéseihez képest, hogy a Szabs. tv. külön rendelkezik arról, hogy a szabálysértési hatóság meghallgatás tartása nélkül hozhat az ügyben érdemi határozatot, amennyiben a tényállás tisztázott, az eljárás alá vont személy vagy más személy meghallgatása, vagy egyéb bizonyíték megszerzése nem szükséges. A döntésre nyitva álló határidőt azonban a jogalkotó az általános ügyintézési határidő felében állapította meg. Ez a határidő azonban különösen nagyvárosok szabálysértési hatóságainál számos esetben rövidnek bizonyult. Ezt próbálták egyes szabálysértési hatóságok azzal a - törvénysértő - megoldással áthidalni, hogy az eljárás alá vont személlyel a jogorvoslati eszközökről szóló rendelkezésekben nem a meghallgatás tartása iránti kérem előterjesztésének, hanem a kifogás benyújtásának a lehetőségét közölték. A határidő rövidegéből adódó jogalkalmazói „vadhajtások” elkerülése érdekében átgondolandó lehet a tizenöt napos határidő indokolt esetben történő egyszeri meghosszabbíthatóságának bevezetése.

Az Sztv. szabályai szerint a bíróság hatáskörébe tartozó, elzárással is sújtható szabálysértéseket a bíróság tárgyaláson bírálta el. A bíróság tárgyaláson hozott döntése ellen fellebbezésnek volt helye, amelyet az illetékes törvényszék bírált el. A törvényszék a fellebbezést tanácsulésen bírálta el, amelynek keretében az eljárás alá vont személy terhére - a feljelentőnek az eljárás alá vont személy terhére bejelentett fellebbezésének hiányában - az első fokú bíróság határozatában megállapított rendelkezéseknél hátrányosabb rendelkezést

nem hozhatott. A törvényszék a határozatot hatályban tarthatta, megváltoztathatta, vagy hatályon kívül helyezés esetén az eljárás megszüntetéséről, illetőleg az eljárt bíróság új eljárásra utasításáról dönthetett. A törvényszék döntése ellen jogorvoslatnak nem volt helye.

A Szabs. tv. - ahogyan azt fentebb már vizsgáltam - valamennyi elzárással is sújtható szabálysértés esetén előírja az előkészítő eljárás lefolytatását. A bíróság az előkészítő eljárás iratai alapján, vagy ha az szükséges, esetleges meghallgatás keretében megállapított tényállás alapján hoz döntést a szabálysértési eljárás megszüntetéséről, vagy az eljárás alá vont személy felelősségének megállapításáról és büntetés vagy intézkedés alkalmazásáról. Döntése ellen fellebbezésnek nincs helye, de az arra jogosultak tárgyalás tartását kérhetik. Ha az iratok alapján nem hozható döntés, vagy azt az arra jogosultak kérték, illetve a bíróság szükségesnek tartja, úgy az ügyben tárgyalást tart. A kérelemre tartott tárgyaláson a bíróság az iratok alapján hozott határozatát hatályban tartja, megváltoztatja, vagy hatályon kívül helyezi és az eljárást megszünteti. A meghallgatás nélküli eljárásban hozott határozatban megállapított rendelkezéseknél hátrányosabb rendelkezést akkor hozhat, ha a tárgyaláson új bizonyíték merül fel. A bíróság tárgyaláson hozott végzésével szemben a Szabs. tv. 121. § (1) bekezdésében meghatározott jogosultak fellebbezéssel élhetnek, amelyet az illetékes törvényszék bírál el. A Szabs. tv. hiányossága azonban, hogy nem rendelkezik kifejezetten arról, hogy van-e helye jogorvoslatnak a bíróság megszüntető végzése ellen. A megoldás ismét a jogalkalmazó leleményességére van bízva. A bíróságok ebben az esetben a csak 2016. január 1. napja óta hatályban lévő, a Szabs. tv. 35. § (2) bekezdés b) pontjának általános szabályára - amely szerint a bíróság végzése ellen fellebbezésnek van helye - támaszkodva biztosítják a fellebbezés jogát, de csak az eljárás alá vont részére.

Külön említést érdemel az előkészítő eljárást lefolytató szerv fellebbezési jogának kérdése. Ezzel kapcsolatban ismét Nagy Marianna hívja fel a figyelmet arra, hogy a rendőrség a „kihágási joggá alakított” Szabs. tv. rendelkezései szerint egyszerre lát el felderítő, vádhatósági és hatósági funkciókat, amelyek a bírósági eljárásban is gyakran keverednek. A rendőrség funkcióit legalább a bírósági szakaszban célszerű lenne elkülöníteni. Indokolatlan a rendőrség (előkészítő eljárást lefolytató szerv) fellebbezési jogának biztosítása, mivel az felderítő szerv és nem vádhatóság. A törvényszék az eljárás alá vont személy terhére - az előkészítő eljárást lefolytató szerv által az eljárás alá vont személy terhére bejelentett fellebbezés hiányában - súlyosabb döntést nem hozhat. A törvényszéknek a bíróság I. fokú döntése tárgyában az Sztv.-ben foglaltakkal egyező döntési jogköre van, amely ellen további jogorvoslat szintén nem biztosított.

5.2 A panasz és az ügyészi jogok a szabálysértési eljárásban

A megszüntető határozatok ellen benyújtott panaszt az ügyész bírálja el. Jogosultságai azonban jelentős befolyással vannak az eljárás részvevői, különösen az eljárás alá volt helyzetére. Emiatt a panasz, mint rendes jogorvoslati eszköz vonatkozásában felmerülő jogalkalmazási nehézségek vizsgálatát tágabb környezetbe célszerű helyezni és egységben szemlélni az ügyészi jogokkal a szabálysértési eljárásban.

Az Sztv., amely az „európai környezet” elvárásainak igyekezett megfelelni, az ügyész jogkörét főként éppen a jogorvoslati rendszer vonatkozásában bővítette az 1968. évi I. törvény szabályozásához képest. Az Sztv. kidolgozása során a kormány és a parlament elé kerülő tervezet „A” változata a közigazgatási és bírói szak közé a német szabályozáshoz hasonlóan egy döntést előkészítő, ügyészi szűrő funkciót kívánt beépíteni. Az ügyészi jogosultságok az ügy áttétele, az eljárás felfüggesztése, megszüntetése, továbbá az iratoknak az illetékes helyi bíróság elé terjesztése lettek volna, de az ügyészség panaszfórummá is vált volna olyan ügyekben, amelyekben a közigazgatási döntés bíróság előtt nem lett volna megtámadható. A „B” változat szerint az érdemi határozattal szembeni kifogást az ügyészség közreműködése nélkül a bíróság bírálta volna el, a kényszerintézkedések és a megszüntető határozatok esetében pedig az ügyészség panaszfórumként funkcionált volna, gyakorolva a szabálysértési hatóságokkal kapcsolatos törvényességi felügyeleti jogosítványt is.³³⁶

A jogalkotó végül az utóbbi megoldást választotta és bár a jogterület egészét tekintve a német modell felé mozdult el, az ügyészi jogosítványokat annál szűkebb körre korlátozta. Az ügyészség szabálysértési ügyekben törvényességi felügyeleti jogkört gyakorolt, amelynek kettős jogszabályi alapja volt. Az ügyészségről szóló törvény³³⁷ alapján az ügyész törvényességi felügyeletet gyakorolt többek között a kormánynál alacsonyabb szintű közigazgatási szervek jogalkalmazás körébe tartozó egyedi döntései felett. A szabálysértési ügyekkel kapcsolatban az ügyész felügyelt a szabálysértési hatóságok és bírságoló szervek eljárásainak, az eljárások során hozott határozatainak és intézkedéseinek, valamint azok végrehajtásának törvényességére. Az Sztv. szerint pedig az ügyész törvényességi felügyeleti jogait az Sztv.-ben meghatározott eltérésekkel gyakorolta a szabálysértési hatóságok eljárása, határozata (intézkedése) felett. Az ügyész a törvényességi felügyeleti jogkörének gyakorlása során, amennyiben a szabálysértési hatóság jogerős és végrehajtható határozatában vagy

³³⁶ Balla Zoltán - Paulovics Mihály, l.j., 172.

³³⁷ Magyar Köztársaság Ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény

egyéb rendelkezésében törvénysértést állapított meg, annak kiküszöbölése érdekében a kifogásolt határozatra vagy intézkedésre halasztó hatályú óvást nyújthatott be. A szabálysértési ügyben benyújtott óvás korlátja volt azonban, hogy arra a határozat jogerőre emelkedésétől számított hat hónap elteltével az elkövető terhére nem kerülhet sor kivéve, ha a szabálysértési hatóság büncselekményt bíralt el. Nem volt határideje az elkövető javára benyújtott, valamint az elvi óvásnak, utóbbiban azonban az ügyész csak a törvénysértés megállapítására tett indítványt. A törvényességi felügyelet nem terjedt ki a szabálysértési hatóságnak a bíróság által felülvizsgált döntéseire. Az óvást az ügyész a szabálysértési hatósághoz, nem pedig annak felettes szervéhez nyújtotta be. Mivel a szabálysértési hatóság felettes szerve egyedi szabálysértési ügyekben érdemi döntést nem hozhatott, ezért az óvást egyet nem értés esetén a helyi bíróság bírálta el. A törvényességi felügyeleti jogkör gyakorlása során további ügyészi intézkedési mód volt a felszólalás, amelyre törvénysértő gyakorlat vagy mulasztásban megnyilvánuló törvénysértés megszüntetése érdekében volt lehetőség a szerv vezetőjénél, továbbá a figyelmeztetés, amellyel jövőbeni törvénysértés veszélye esetén, annak megelőzése érdekében élhetett az ügyész. Emellett az ügyész jelzéssel élt az illetékes szerv vezetője felé törvénysértésnek nem minősülő hiányosság és olyan csekély jelentőségű törvénysértés esetén, amely más ügyészi intézkedés megtételét nem indokolta. Ha az ügyész kérte, a jelzés elbírálásáról és az annak alapján tett esetleges intézkedésről harminc napon belül értesíteni kellett.

A kifogással meg nem támadható határozatok, illetve intézkedések ellen igénybe vehető panasz elbírálását - mint ismeretes - az Sztv. az ügyész hatáskörébe utalta. Panasszal élhetett a szabálysértési hatóságnak a ruházat, csomag és jármű átvizsgálása intézkedésével, a lefoglalásról, a rendbíróság kiszabásáról szóló, valamint az Sztv. 128/A. § (3) bekezdése alapján hozott határozatával szemben az eljárás alá vont személy és jogi képviselője, valamint a rendbírással sújtott személy, a szabálysértési eljárást megszüntető határozatával szemben pedig a sértett panaszt tehetett. Az Sztv. 74/A. § (8) bekezdésében körülírt kézbesítési vélelem megdöntésére irányuló kérelmet elutasító határozat ellen az eljárás alá vont személy és jogi képviselője, valamint a sértett és jogi képviselője élhetnek panasszal.

A határidőn túl előterjesztett panaszt az ügyész a törvényességi kérelemre vonatkozó rendelkezések szerint, az Útv.-ben biztosított intézkedések alkalmazásával bírálta el. Az ügyészi óvás, jelzés és a panasz elbírálása során hozott határozat következményei közötti különbség abban állt, hogy amíg az utóbbi esetben az ügyészi határozat a szabálysértési hatóságra kötelező erejű volt, addig az óvás, jelzés intézkedésekben foglaltak nem

automatikusan, hanem csak a szabálysértési hatóság, illetve annak vezetője, végső esetben pedig a bíróság egyetértése esetén érvényesültek kötelező erővel.³³⁸

Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) és a Szabs. tv. hatályba lépésével az ügyész szabálysértési ügyekkel kapcsolatos jogkörei átalakultak. Az ügyészi tevékenységről általánosságban elmondható, hogy az Ütv. szakított az ügyészi törvényességi felügyelet korábbi fogalmával és az ügyész elsősorban az igazságszolgáltatás közreműködőjeként a törvényben biztosított jogaival gyakorolja közjogi hatáskörét. A szemléletváltás röviden abban foglalható össze, hogy a közérdek fokozott érvényesítését és ennek részeként a jogvédelmet tekinti meghatározónak. A szabálysértések vonatkozásában az ügyész ellenőrzi a szabálysértési hatóságok eljárásának és intézkedésének törvényességét, valamint törvényességi felügyeletet gyakorol a szabálysértési nyilvántartási rendszer felett. Megszűnt az ügyészi vizsgálat, mint általános ügyészi eszköz, alkalmazására akkor kerülhet sor, ha az adott szerv működésében törvénytörtésre utaló alapos ténybeli ok merült fel. Megszűntek a törvénytörtés észlelése esetén alkalmazható óvás, felszólalás, figyelmeztetés intézményei, az ügyész jogait a törvénytörtés kiküszöbölése érdekében perindítási jog gyakorlásával és az ügyészi fellépéssel gyakorolja. A szabálysértési hatóságok eljárása, határozata, intézkedése törvénytörtő voltának kiküszöbölése érdekében alkalmazható ügyészi eszköz a felhívás.³³⁹ Ha a szabálysértési hatóság az ügyészi felhívást alaposnak tartja, a törvénytörtő rendelkezést köteles nyolc napon belül az ügyészi indítványnak megfelelően visszavonni vagy módosítani és erről az intézkedése megküldésével egyidejűleg az ügyészt értesíteni. A felhívás eredménytelensége esetén az ügyész a jogerős határozatot a bíróság előtt megtámadja, amelynek keretében a bíróság végzésével az ügyészi indítványnak helyt ad vagy azt elutasítja. Megmaradt ugyanakkor a jelzés intézménye, amellyel az ügyész - az Ütv. rendelkezése alapján - a törvénytörtésnek nem minősülő hiányosságra és olyan csekély jelentőségű törvénytörtésre hívja fel az illetékes szerv vezetőjének figyelmét, amely fellépést nem tesz indokolttá. Az ügyész kérésére az illetékes szerv vezetője a jelzéssel kapcsolatos álláspontjáról az ügyészt harminc napon belül értesíti.

Az Ütv. rendelkezése szerint az ügyész - a bűncselekmény elévülési idején belül - felhívással élhet, ha a szabálysértési hatóság bűncselekményt bírált el szabálysértésként. A jogerős döntés ellen az elkövető javára a szabálysértésről a nyilvántartásban kezelt adatok törlési határidejéig élhet felhívással. Ez a rendelkezés az eljárás alá vont személy terhére benyújtható felhívás

³³⁸ Tisza Tamás, A szabálysértési eljárás feletti ügyészi törvényességi felügyeletről, *Collega* 2006. 2-3., 119-122.

³³⁹ Bisztriczki László-Kántás Péter, *Ij.*, 304.,145.

határidejéről - azt az esetet kivéve, amikor a szabálysértési hatóság határozatában bűncselekményt bírált el - nem rendelkezik. Törvényi rendelkezés hiányában, jogszabály - értelmezéssel csak arra a következtetésre lehet jutni, hogy az eljárás alá vont személy terhére benyújtható felhívás határidejére a Szabs. tv.-nek az elévülésre vonatkozó rendelkezései irányadóak. Ezért - ha a felhívására nem azért kerül sor, mert a szabálysértési hatóság bűncselekményt bíralt el - a felhívás benyújtása előtt az ügyésznek vizsgálnia kell, hogy a szabálysértési cselekmény elévült-e, illetve van-e reális lehetősége, hogy a felhívás nyomán még az elévülési időn belül szülessen marasztaló döntés.³⁴⁰

Az ügyész törvényességi felügyeleti jogkörei gyakorlásának egyik leghatékonyabb eszközét jelenti a szabálysértési hatóságnak és az előkészítő eljárást folytató rendőri szervnek az a kötelezettsége, hogy a Szabs. tv.-ben meghatározott esetekben a megszüntető határozat egy példányát az ügyésznek is meg kell küldeni. Ezzel az intézménnyel a törvénysértés abban az esetben is az ügyész tudomására jut, ha egyébként abba a panasz előterjesztésére jogosult „belenyugodna”. Ezt a rendelkezést az Sztv. is alkalmazta, igaz, a Szabs. tv. a megküldés eseteit szélesebb körben írja elő. Álláspontom szerint a Szabs. tv.-nek - a korábbi törvényhez hasonlóan - a jogalkalmazás egysége szempontjából lényeges hiányossága, hogy a megszüntető határozatok kötelező megküldésekor vagy egyéb esetben foganatosított ügyészi felhívást követően az ügyész csak a felhívás alapján a szabálysértési hatóságnak a határozatát visszavonó döntéséről értesül, de ha nem ismételt megszüntető határozat hozatalára kerül sor, akkor a jogerős döntésről nem kap automatikusan visszajelzést. Előfordulhat például, hogy a szabálysértési hatóság megszüntető határozatával kapcsolatban benyújtott ügyészi felhívás után felelősséget megállapító határozat születik, majd bíróság előtti jogorvoslati eljárás keretében ugyanazon ügyben a bíróság a korábbi ügyészi állásponttal ellentétes döntést hoz. Ilyen esetben szükséges lenne, hogy adott ügyben az ügyész a jogerős döntésről tudomást szerezzon az esetlegesen eltérő ügyészi-bírói álláspont egyeztetése és az egységes jogalkalmazás megteremtése érdekében. Ennek hiányában felmerülhet a kérdés, hogy a szabálysértési hatóság vajon mi alapján hozzon törvényes döntést a későbbiekben esetleg előforduló hasonló esetben.

Pozitív változásnak tekinthető az Sztv. és a Szabs. tv. 2016. január 1. napját megelőző szabályozáshoz képest, hogy a hatályos Szabs. tv. szerint az elévülést az elkövető ellen - és nem pedig az elkövetővel szemben - foganatosított eljárási cselekmények szakítják meg.

³⁴⁰ Emlékeztető az Ütv., továbbá az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól szóló 3/2012. (I. 6.) LÜ utasítás egyes rendelkezéseinek értelmezéséhez.

Jómagam ugyan a két megfogalmazás között lényegi különbséget nem látok - talán szerencsésebb lett volna a „szabálysértési felelősségre vonás érdekében” kifejezés használata - ugyanakkor a törvény indokolásában a jogalkotó világosan kifejezésre juttatta azt a szándékát, hogy szélesebb körben szabja meg az elévülés megszakításának eseteit. A korábbi szabályozás ugyanis közvetlenül az eljárás alá vont személy ellen foganatosított eljárási cselekményekhez fűzött elévülést megszakító hatást. Ennek alapján az ismeretlen elkövető ellen tett feljelentések esetében az eljárás alá vont személy kilétének felkutatása érdekében foganatosított - legtöbbször időigényes - eljárási cselekmények nem, csupán az elkövető kilétének ismerté válását követően szakították meg az elévülést. Az ügyészi kontroll vonatkozásában ennek azért van jelentősége, mivel a szabálysértési eljárást elévülés miatt megszüntető határozatoknak az ügyész részére történő kötelező megküldését a Szabs. tv. csak 2013. szeptember 1. napjától vezette be. A jogalkotó szerint azért, mert az elévülés bekövetkezésének megítélése esetenként nem volt egyértelmű és többször vezetett az eljárás téves megszüntetéséhez, ezért - álláspontom szerint - helyesen rendelkezett e határozatoknak az ügyész részére történő megküldési kötelezettségről.

A becsületsértési ügyekre vonatkozó külön rendelkezések között a Szabs. tv. a 83. §-ban meghatározott eljárást megszüntető okokat - az Sztv.-hez hasonlóan - kiterjesztette azokra az esetekre is, amikor a sértett a meghallgatáson nem jelenik meg és magát alapos okkal nem is menti ki, vagy azért nem volt idézhető, mert lakcímének változását nem jelentette be, továbbá amikor a magánindítványát visszavonta. Nem tartalmaz azonban a törvény sem az eljárás megszüntetéséről szóló, sem pedig a becsületsértési ügyekre vonatkozó külön rendelkezések között arra vonatkozó szabályt, hogy a fenti két okból történő megszüntető határozatot az ügyészségnek meg kell-e küldeni. A Szabs. tv. a büntethetőséget kizáró okokat nem sorolja fel, azonban - nézetem szerint - ebbe a körbe sorolható a büntethetőséget „akadályozó” magánindítvány hiánya is. Erre tekintettel a becsületsértési ügyekben a magánindítvány hiánya miatti eljárást megszüntető határozat az ügyész részére megküldendő. Mivel a Szabs. tv. előírja, hogy a meghallgatásra szóló idézés esetén a sértettet figyelmeztetni kell arra, hogy a kellő időben ki nem mentett távolmaradását a szabálysértési hatóság a magánindítvány visszavonásának fogja tekinteni, ezért az ebből az okból történő eljárást megszüntető határozatot is meg kell küldeni az ügyész részére. Álláspontom szerint tehát a becsületsértési ügyekre vonatkozó mindkét külön megszüntetési ok esetében szükséges a határozatot megküldeni az ügyésznek. Mivel pedig ez csak a törvény fenti rendelkezéseiből vezethető le, így szükséges lehet ennek jogalkotó általi konkrét szabályozása. Elképzelhető

lenne az is, hogy a Szabs. tv. nem tenné kötelezővé a magánindítvány hiánya vagy visszavonása miatti megszüntető határozatnak az ügyész részére történő megküldését. A magánindítvány elő nem terjesztése vagy visszavonása ugyanis a sértett döntése, amelynek ügyészi felülbírálata a gyakorlatban nehezen képzelhető el.

Az ügyész elbírálja a szabálysértési hatóságnak - az elővezetés kivételével - a kényszerintézkedés tárgyában hozott, a feljelentést elutasító, illetve a szabálysértési eljárást megszüntető, valamint a kézbesítési vélelem megdöntésére irányuló kérelmet elutasító határozatával, intézkedésével szemben vagy az intézkedés elmulasztása miatt előterjesztett panaszt. Ezzel kapcsolatban lényeges, hogy az Sztv. szabályaitól eltérően a Szabs. tv.-ben - ugyancsak 2016. január 1. napjától - kifejezetten rögzítésre került, hogy a szabálysértési hatóság a panasznak saját hatáskörében helyt adhat, határozatát visszavonhatja, módosíthatja, illetve a szükséges intézkedéseket megteheti. Az Sztv. egyik hiányossága volt ugyanis, hogy csak utalt erre a lehetőségre. Ez lehetett az oka annak, hogy a szabálysértési hatóságok ezzel a lehetőséggel ritkán is éltek. Ennek a hiányosságnak a pótlása azért volt célszerű, mert számos esetben előfordul, hogy a panaszból olyan adat vált ismertté, amely lehetővé teszi az eljárás folytatását és törvényes, a panaszt előterjesztő számára is elfogadható döntés meghozatalát az iratoknak az ügyész elé terjesztése nélkül. Az ügyész a panaszt, mint alaptalant elutasítja, vagy a határozatot hatályon kívül helyezi, indokolt esetben a szabálysértési hatóságot az eljárás folytatására utasítja. Itt merül fel a kérdés, hogy a panasz első fokú ügyészi elutasítása ellen nem lenne-e szükséges további jogorvoslatot biztosítani a felettes ügyészségnek a kifogásolási eljárás mintájára, ezt ugyanis – az Sztv.-hez hasonlóan - a Szabs. tv. jelenlegi rendelkezései sem teszik lehetővé. A szabálysértési panaszra vonatkozó szabályok specialitása folytán az ügyész állásfoglalása ellen felülvizsgálati kérelmet sem lehet benyújtani.³⁴¹ Álláspontom szerint ennek biztosítása a jogalkotó feladata lenne, különösen a jogorvoslati rendszer bíróság és ügyészség előtti szakaszának összhangja érdekében, jóllehet a gyakorlat azt mutatja, hogy a kellően megalapozott, panaszt elutasító ügyészi határozat az ügyet további jogorvoslat igénye nélkül képes lezárni.

A Szabs. tv.-nek - az Sztv.-hez hasonlóan - változatlanul hiányossága, hogy az ügyész jogosítványai törvénysértés észlelése esetén nem terjednek ki a határozat módosítására, jóllehet ennek a jogkörnek a biztosításával a szabálysértési eljárás egyszerűbben lezárható lenne (pl.: bizonyítottság hiánya helyett szabálysértés hiányában vagy elévülés miatt lett volna

³⁴¹ Borsodiné Nagy Erika, Az ügyészi törvényességi felügyelet tapasztalatai az új szabálysértési törvény tükrében, Jogtudományi Közöny 2001. 7-8., 306-312.; Emlékeztető az Ütv., továbbá az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól szóló 3/2012. (I. 6.) LÜ utasítás egyes rendelkezéseinek értelmezéséhez.

szükség az eljárás megszüntetésére).³⁴²

Az Sztv. és a korábban hatályos, az ügyészi törvényességi felügyeletről szóló 13/1994. (ÜK. 12.) LÜ utasítás 53. § (5) b), c) pontjai szerint a ruházat, csomag és jármű átvizsgálása törvénysértő foganatosítása esetén az ügyész csupán az intézkedés törvénysértő jellegének utólagos megállapítására szorítkozhatott. A panasz nyomán ügyészi intézkedést csak a jövőre nézve lehetett tenni, illetve az intézkedést foganatosító fegyelmi felelősségre vonása volt kezdeményezhető. A Szabs. tv. jelenlegi szabályai vonatkozásában is felmerül, hogy a törvényben arra feljogosított szerveknek a ruházat, csomag és jármű átvizsgálása intézkedésével szemben a jogorvoslat jogát nem a Szabs. tv.-re, hanem a rendőrségről szóló törvényre kellene alapítani, különösen pedig azért, mivel általában e kényszerintézkedés foganatosítása idején a szabálysértési eljárás még meg sem indul, arra általában rendőri intézkedés keretében kerül sor.³⁴³

A jogorvoslatokat érinti a Szabs. tv.-nek a tárgyalásra vonatkozó az a rendelkezése, hogy ha a tárgyalás adataiból bűncselekmény elkövetésének gyanúja lehet következtetni, a bíróságnak az ügyet haladéktalanul át kell tennie a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező ügyészséghez. A gyakorlatban vitatott azonban, hogy ez ellen a döntés ellen van-e helye jogorvoslatnak. A Szabs. tv. 35. §-ában foglalt rendelkezésből azonban - amely szerint a szabálysértési hatóság határozata, a bíróság végzése ellen, valamint a szabálysértési hatóság és bíróság egyéb intézkedése ellen, valamint intézkedésének elmulasztása miatt, ha a törvény kivételt nem tesz, jogorvoslatnak van helye - arra az álláspontra kell jutni, hogy az áttételt elrendelő döntés ellen is jogorvoslatot kell biztosítani. Ezzel kapcsolatban merülhet fel a gyakorlatban a negatív hatásköri összeütközésnek az esete, amely vonatkozásában az elkövető akár a felelősségre vonást is elkerülheti akkor, ha az áttett ügyben az ügyészi álláspont szerint nem valósult meg bűncselekmény.

A jogorvoslatok rendjében bővültek az ügyészi jogkörök a bíróság jogerős végzésével elbírált cselekmény esetén előterjeszthető perújítás vonatkozásában. Az Sztv. szerint az ügyész perújítási kérelmet akkor terjeszthetett elő, ha az elkövető által elkövetett bűncselekményt szabálysértési eljárásban szabálysértésként elbírálták. A Szabs. tv. ezt a jogkört megtartotta és kibővítette a szabálysértési elzárásra átváltoztató bírói végzés elleni, kizárólag az elkövető javára történő perújítás jogával, amennyiben az jogszabályt sért. A perújításnak lényeges korlátját jelenti azonban az arra irányuló kérelem előterjesztésére biztosított idő. Ez - mint

³⁴² Tisza Tamás, l.j., 338.

³⁴³ Bisztriczki László-Kántás Péter, l.j., 304., 230.

ismeretes - fő szabályként egy év, kivéve, ha a bűncselekményt szabálysértési eljárásban bírálták el, mivel ebben az esetben perújítás a bűncselekmény általános elévülési idején belül terjeszthető elő. A jogszabálysértés különböző okok miatt állhat elő, ilyen lehet a fentebb már érintett, az elzárásra átváltoztatás kizáró okai vonatkozásában előforduló törvénysértés. Az egy éves jogvesztő határidő azonban esetenként kevésnek bizonyulhat. Jó példa erre, ha a bolti lopás tetten ért elkövetője a helyszíni bírságolási eljárás során nem rendelkezik iratokkal és más - általa jól ismert - létező személynek adja ki magát, majd a helyszíni bírság meg nem fizetésére tekintettel a bíróság az ekként hamisan megvádolt személy vonatkozásában hoz elzárásra átváltoztató végzést. A hamis vád vétsége miatt meginduló büntetőeljárás egy évnél hosszabb időt vesz igénybe az átváltoztató végzés meghozatalától a büntetőeljárás befejezéséig. A jogalkalmazónak pedig nincs törvényes lehetősége a még ekkor is érvényben lévő helyszíni bírság hatályon kívül helyezésére. Itt utalok a korábban írtakra és megjegyzem, hogy az ilyen - egyébként nem is ritka - esetek miatt sem elfogadható, hogy a Szabs. tv. tulajdon elleni szabálysértés esetén biztosítja a helyszíni bírságolás jogát. A perújítás tárgyában említést kell tenni még a Szabs. tv.-nek arról az új szabályáról, hogy a szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés miatt az előkészítő eljárást lefolytató szerv ügyészi jóváhagyással terjeszthet elő perújítási kérelmet az elkövető terhére.

A Szabs. tv. szerint a szabálysértési hatóságnak haladéktalanul értesítenie kell az ügyészt az elővezetés elrendeléséről, ha az eljárás alá vont személy vagy tanú szabályszerű idézésre, illetve ha az elkövető az elzárásra átváltoztatást követő felhívás ellenére a büntetés-végrehajtási intézetben nem jelent meg. Az Sztv. az értesítés helyett az elővezetés jóváhagyásáról rendelkezett. Ez az elővezetett jogainak védelmét szolgáló garanciális szabály nem csupán formális, rutinszerű, az elővezetést elrendelő határozat törvényességi kontrolljára korlátozódó ügyészi feladatot jelentett. Az ügyész a szabálysértési eljárás, illetve az elkövető büntetés-végrehajtási intézetbe történő elővezetésének jóváhagyása során a végrehajtás egészének törvényessége felett „örködött”. Törvénysértés esetén az elővezetés jóváhagyását megtagadta, indokolt esetben törvényességi intézkedést tett. Ha az ügyész a büntetés-végrehajtási intézetbe történő elővezetés jóváhagyása során a szabálysértési alapeljárásban vagy a végrehajtás menetében törvénysértést észlelt, az elővezetést abban az esetben is megtagadta, ha azt megelőzően a bíróság már döntött az elzárásra történő átváltoztatásról.³⁴⁴ Az ügyésznek az alapeljárás törvényességi vizsgálati jogát illetően megoszlottak a vélemények, abban azonban egyetértés volt, hogy a bíróság végzésének felülvizsgálatára az

³⁴⁴ Károlyné Müller Erzsébet – Kovalik Pál – Mészáros József – Papp László, Ij., 206., 220.

ügyész nem volt jogosult. A Szabs. tv. ugyan jóváhagyás megszüntetésével látszólag gyengítette az elővezetéssel kapcsolatos ügyészi jogköröket, azonban egyet nem értés esetén az ügyész a hatályon kívül helyezés jogkörével rendelkezik az elővezetési határozatot illetően. Megjegyzendő, hogy az ügyész a helyszíni bírságot nem bírálhatja felül. Nemcsak az elővezetést elrendelő határozatba, hanem a szabálysértési eljárás irataiba is elektronikus úton, a technikai feltételek hiányában a korábbi gyakorlat szerinti hagyományos „papíralapú” iratokba betekint. Az ügyészség a jelenlegi szabályok között is kontrollt gyakorol az elzárás végrehajtását megalapozó végrehajtási eljárási szabályok megtartása felett, de törvényi rendelkezés hiányában változatlanul vitatott, hogy e jogkörében az alapeljárás megalapozottságát is ellenőrizheti-e. Álláspontom szerint ennek a kontrollnak a megléte indokolt a végrehajtás rendjében, ugyanakkor világos törvényi szabályozásra van szükség, amely az esetleges kifogás tárgyában vagy az átváltoztatásról határozó bíróság és a törvényességi kontrollt gyakorló ügyészség viszonyát rendezi, azzal, hogy a bíróság végzésének „felülbírálatára” nyilvánvalóan nem kerülhet sor.

Az ügyész megvizsgálja a szabálysértési hatóság jogerős határozata ellen benyújtott törvényességi kérelmet és szükség esetén ügyészi intézkedést tesz, ellenkező esetben azt elutasítja. Törvényességi kérelemként kerülhet elbírálásra például a sértetti vagy eljárás alá vont személy jogaival nem rendelkező - tehát a nem jogosulttól származó - személy vagy szerv kérelme, vagy az elkéshten benyújtott panasz szintén törvényességi kérelemként vizsgálendő annak megállapítására, hogy az abban foglaltak az ügyész intézkedését igénylik-e.

Végezetül záródjon ez a rész egy gyakorlati kérdéssel, amely ugyan nem kapcsolódik szorosán a jogorvoslatokhoz, de jó példa arra, hogy a jogszabályok hiányosságai az ügyészt a törvényességi jogkörei gyakorlásakor milyen megoldandó feladat elé állítják, de arra is, hogy a jogalkotó olykor úgy tesz, mintha a szabálysértési jog „nem is létezne”. Nincs törvényi rendelkezés például arra vonatkozóan, hogy az eljárás alá vont személy a meghallgatásáról készült jegyzőkönyvből ingyenesen vagy illeték ellenében kaphat-e másolatot. Erre tekintettel ha a szabálysértési hatóság - az illetéktörvényben foglalt általános szabályok alapján - megtagadja az ingyenes másolat kiadását és ellene az eljárás alá vont személy panasszal él, úgy az eljáró ügyész legfeljebb a Be. rendelkezéseivel való analógia alapján dönthet. Választható az a megközelítés, hogy amennyiben a büntetőeljárás keretében a gyanúsítottnak ingyenesen adható másolat minden iratból, - a kihallgatásáról készül jegyzőkönyvből pedig már a nyomozás befejezése előtt is - úgy a „hasonló jellegű” szabálysértési eljárásban is

biztosítani kell azokat ingyenesen az eljárás alá vontnak. Nyilván a jogszabály szövegéhez szorosan ragaszkodva ezzel ellentétes döntés is hozható. Az azonban e valóban megtörtént eset vonatkozásában elgondolkodtató, hogy a szabálysértési jog sok évtizedes szabályozásában ez az formális, egyszerű eljárási kérdés egyáltalán felmerülhet.

6 Egyes szabálysértések büntetőjogi kapcsolata, a „kettős alakzatú” szabálysértések³⁴⁵

A kettős alakzatú szabálysértések vázlatos áttekintése dolgozatom eddigi vizsgálati módszerétől és szerkezetétől eltér, ezért az olvasó számára úgy tűnhet, talán nem is illik annak logikai rendjébe. Ebben a pontban valóban nem vizsgálom az egyes szabálysértési tényállások vonatkozásában érvényesülő jogállami elveket, de a jogalkotás hiányosságait és az esetleges anomáliákra adott jogalkalmazási megoldásokat sem. Céлом csupán annyi, hogy szisztematikusan, a Szabs. tv. szerkezeti rendjét követve elemezzem azokat szabálysértési tényállásokat, amelyeknek valamely büntetőjogi tényállástól való elhatárolása - különösen a joggyakorlat szempontjából - indokolt lehet. Adódik azonban még mindig a kérdés: mi szükség van erre ebben a dolgozatban? Ennek több oka is van. Talán a legfontosabb a „ne bis in idem” büntetőjogi alapelv érvényesülése például olyan esetben, amikor a feljelentő hatóság az elkövető cselekménye miatt büntető és szabálysértési eljárást is kezdeményez. Szükséges e vizsgálat elvégzése - álláspontom szerint - azért is, hogy a szabálysértési eljárásban a Szabs. tv. 2. § (4) bekezdésével ellentétesen ne bíráljanak el bűncselekményt. Ennek elkerülése valamennyi szabálysértési ügyben eljáró jogalkalmazótól fokozott körültekintést igényel. Ezzel kapcsolatban azonban néhány fontosabb kérdés külön tisztázandó. Amennyiben a szabálysértési hatóság vagy a bíróság észleli, hogy az előtte folyamatban lévő ügyben bűncselekmény gyanúja merül fel, úgy azt az illetékes ügyészséghez át kell tennie. Ha ugyanazon cselekmény miatt indul büntető- és szabálysértési eljárás, úgy a szabálysértési eljárás megszüntetése iránt kell intézkedni. Felmerül a kérdés azonban, hogy mi a teendő akkor, ha a szabálysértési hatóság bűncselekményt bírált el. Az irányadó bírói gyakorlat szerint a szabálysértési hatóság általi elbírálás ellenére lefolytatott büntetőeljárás nem ütközik a fenti büntetőjogi elvbe.³⁴⁶ Más a helyzet, ha a szabálysértési ügyben a bíróság hozott jogerős döntést. A Be. 6. § (5) bekezdésére tekintettel ugyanis, a szabálysértési ügyben a bíróság által hozott felelősséget megállapító döntés ítélt dolgot eredményez. Ez vonatkozik a bíróság kifogást elbíráló és az átváltoztatásról hozott végzésére is. Amennyiben a bíróság

³⁴⁵ Az egyes bűncselekmények elhatárolásakor felhasznált irodalom: Bisztriczki László-Kántás Péter, A szabálysértési törvény magyarázata hvgorac, Budapest 2014, (kommentár); Akác József-Belegi József-Katona Sándor-Márki Zoltán-Mészár Róza-Molnár Gábor-Soós László, Magyar Büntetőjog Kommentár a gyakorlat számára. Szerk. Konya István, hvgorac, Budapest 2015.; Belovics Ervin-Molnár Gábor Miklós, Büntetőjog II. Szerk. Busch Béla, hvgorac, Budapest 2012.

³⁴⁶ BH2003.102, BH2011.304.

szabálysértési eljárás keretében jogerős végzésével bűncselekményt bírált el, ez a döntés a Szabs. tv. 127.§ (1) bekezdés e) pontja alapján perújítással támadható. Ezeknek a szabályoknak a büntetőügyben meghozandó döntés törvényessége szempontjából van jelentősége. Ha ugyanis a büntetőügyben eljáró ügyész észleli, hogy a bíróság által elbírált szabálysértés bűncselekmény, úgy az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól szóló 3/2012. (I. 6.) LÜ utasítás 59. § alapján az illetékes ügyészhez fordul a perújítási indítvány megfontolása céljából. A perújítási eljárásban van lehetőség arra, hogy a bíróság a jogerős szabálysértési határozatot hatályon kívül helyezze és az eljárást megszüntesse. A kettős alakzatú cselekmények esetében tehát, ha a bíróság által elbírált szabálysértés bűncselekmény, úgy a perújítási eljárás lefolytatása előtt büntetőeljárás nem indítható. Amennyiben erre mégis sor kerülne, úgy az elbírált büntetőügyben a törvénysértés megszüntetésére - a Be. szerinti perújítás vagy felülvizsgálat lehetőségének hiányában - a törvényesség érdekében bejelentett jogorvoslattal kerülhet sor. Jelentős problémát vet fel - ahogy erre *Pölöskei Ildikó* rámutatott - ha bűncselekmény miatt helyszíni bírságnak. Tulajdon elleni szabálysértés esetén, ahogy erre már fentebb utaltam, ez könnyen előfordulhat. Ilyen esetben, ha nem kerül a helyszíni bírság átváltoztatás céljából a bíróság elé, úgy az ügyésznek nincs felhatalmazása perújítást kezdeményezni. Ekként a helyszíni bírság elkövető általi elfogadásától vagy annak hiányától függ a perújítás lehetősége.³⁴⁷

Érdeemes itt még visszautalni a Bíróság I. fejezet 3.2.1) pont alatt tárgyalt, a Gradinger Ausztria elleni ügyében lefektetett arra a jogelvre, hogy a Bíróság gyakorlata szerint két elkülönült eljárásban kiszabott szankció akkor nem ütközik a kétszeres eljárás és értékelés tilalmába, ha a két szankció egyike egyértelműen nem büntető jellegű. Mivel a büntetőjogi és szabálysértési szankciók viszonyában erről nem beszélhetünk, ezért szintén indokolt áttekinteni a fontosabb kettős alakzatú szabálysértéseket, illetve bűncselekményi megfelelőjüket és a közöttük lévő fontosabb elhatárolási ismérveket.

A 4.2.1 pontban - a német szabályozás elemzésénél - bemutattam a szabálysértések és a bűncselekmények kapcsolatát a német jogban. Ebből látható volt, hogy a bűncselekmények és a szabálysértések helyes elhatárolása a német jogban is különös jelentőségű. Nem tekinthetünk el tehát ennek vizsgálatától a hazai jogot illetően sem.

Dolgozatom I. fejezetében részletesen vizsgáltam, hogy a Bíróság a büntetőjogi vád autonóm értelmezése során milyen szempontokat vesz figyelembe. Ennek során a Bíróság vizsgálja -

³⁴⁷ Pölöskei Ildikó, Ij., 326.

többek között - azt, hogy az adott magatartás a tagállamban milyen felelősséget vált ki. Erre vonatkozóan a Bíróságnak az általam az I. fejezetben vizsgált eseti döntései közül az imént említett Gradinger Ausztria elleni ügyén kívül a Malige Franciaország elleni vagy az Escoubet Belgium elleni ügyek szolgálhatnak példaként. Ez szintén indokolttá teszi a kettős alakzatú szabálysértések áttekintését.

Végül a kettős alakzatú szabálysértések áttekintése és bűncselekményi alakzatuktól elhatárolása a jogalkalmazás számára is „fogódzót” jelenthet azzal azonban, hogy ezen a helyen csak a legfontosabb elhatárolási ismérvek vizsgálatára szorítkozhatok. Tekintsük tehát át a hatályos Szabs. tv kettős alakzatú szabálysértéseit.

Magánlaksértés (Szabs. tv. 166.§)

A magánlaksértés szabálysértése a Btk. 221. §-ában meghatározott magánlaksértés bűncselekmény szabálysértési alakzata. Az elhatárolás alapja az elkövetés módja, ideje és jellege. Amennyiben a magánlaksértést erőszakkal, fenyegetéssel, hivatalos eljárás színlelésével, éjjel, fegyveresen, felfegyverkezve vagy csoportosan elkövetik el, úgy a bűncselekményi alakzat megállapításának van helye. Megjegyzendő, hogy szabálysértési eljárás mellett birtokvédelmi eljárás lefolytatása is szükségessé válhat, amennyiben a feljelentés vagy kérelem nemcsak az elkövető felelősségre vonását célozza, hanem arra való kötelezését is, hogy tegye lehetővé a sértettnek a fent felsorolt helyekre való bejutását a korábbi állapotnak megfelelően.

Rendzavarás (Szabs. tv. 169.§)

A rendzavarás szabálysértése elhatárolandó a Btk. 340. §-ban meghatározott rendbontás bűncselekményétől. Ha az elkövető a rendező szerv képviselőjével szemben erőszakkal vagy fenyegetéssel ellenállást tanúsít, akkor a rendbontás vétségét valósítja meg.

Garázdaság (Szabs. tv. 170.§)

A garázdaság szabálysértése a Btk. 339. §-ban meghatározott garázdaság vétségétől határolandó el. A különbség abban áll, hogy a szabálysértési alakzat megvalósulásához nem szükséges, hogy a cselekmény erőszakos legyen.

A veszélyes fenyegetés (Szabs. tv. 173. §)

A veszélyes fenyegetés szabálysértése a Btk. 222. §-ában meghatározott zaklatás bűncselekménnyel áll kapcsolatban. A veszélyes fenyegetésnek az Sztv. 151. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott elkövetési magatartását a jogalkotó 2008. január 1. napjától lényegében az 1978. évi IV. törvény 176/A. § (2) bekezdésében meghatározott zaklatás vétségébe emelte. A Btk. a rendszeres vagy tartós háborgatást rendelte büntetni.

Valótlan bejelentés (Szabs. tv. 175. §)

A valótlan bejelentés szabálysértése a Btk. 337. §-ban meghatározott rémhírterjesztés és a Btk. 338. §-ban meghatározott közveszéllyel fenyegetés bűncselekményektől határolandó el. A szabálysértési tényállás a valótlan tények köznyugalomsértő hatásainak szabálysértési alakzatát tartalmazza. A büntetőjogi tényállások esetében a nyugtalanságkeltő zavar a valóság szándékos elferdítésének következménye, megvalósulásuknak nem feltétele, hogy a nyugtalanság, illetve a félelem ténylegesen bekövetkezzék. Ez a szabálysértés elhatárolandó a szabálysértési eljárás alapjául szolgáló hatóság félrevezetése vétségének a kísérletétől, amelyet majd lentebb, a 7.2.2) pontban vizsgálók.

A tulajdon elleni szabálysértés (Szabs. tv. 177. §)

A tulajdon elleni szabálysértések a Btk. XXXVI. fejezetében szabályozott vagyon elleni bűncselekmények csekélyebb súlyú alakzatai. A szabálysértési tényállások a bennük foglalt magatartásokat nem definiálják, hanem kizárólag a Btk. diszpozícióira hagyatkoznak. A vagyon elleni bűncselekmények többségének közös jellemzője, hogy társadalomra veszélyességük foka, súlya egzakt módon mérhető, a cselekmény hátrányos következménye pontosan meghatározható. A társadalomra veszélyesség súlyának mérése kétféle módon történhet: az érték vagy a kár nagyságának meghatározásával.³⁴⁸ Ez a gyakorlatban azonban számos nehézséget okoz. A Szabs. tv. szerint ugyanis a szabálysértési és a szabálysértési előkészítő eljárásban sem rendelhető ki hivatalból szakértő az okozott kár mértékének meghatározásához. Az érték, kár, vagyoni hátrány meghatározása a sértett nyilatkozata alapján történik. Ennek mértékét a sértettek sok esetben minél magasabb összegben igyekeznek közölni, annak érdekében, hogy a sérelmükre elkövetett cselekményt a hatékonyabb büntetőeljárás keretein belül bírálják el. A leggyakrabban előforduló bolti lopások esetében az üzlet képviselőjének nyilatkozatát vagy az eladási árat veszik alapul. A sértetti nyilatkozat hiányában eseti szaktanácsadó igénybevételére kerülhet sor, vagy a szabálysértési hatóság az interneten „kutat” az érték iránt vagy értékesítést folytató üzletet

³⁴⁸ Erdős Emil - Földvári József - Tóth Mihály, Magyar büntetőjog különös rész. Budapest, Osiris Kiadó 2007, 491.

keres meg. Az érték pontos meghatározása a szabálysértés - bűncselekmény határán mozgó elkövetési érték, illetve kár meghatározásakor különösen fontos.³⁴⁹ Megjegyzendő, hogy a Sztv. 2010. január 1. napja előtt nem tiltotta a szakértő kirendelését. A valóság az volt, hogy a kárszakértők számos esetben a kirendelő hatóság „elvárási szerint” ítélték meg az elkövetési értéket, illetve a kár összegét. Az érték, valamint a kár mértéke az egyik legfontosabb elhatárolási ismérv a vagyon elleni bűncselekményeknek a kisebb súlyú, szabálysértési párhuzamtól történő elhatárolása során is. Az elkövetési értéket, illetve kár mértékét minden esetben tisztázni kell, ennek pontos ismerete nélkül ugyanis a szabálysértési ügy érdemében döntés nem hozható. Az érték, illetve kár mértékének meghatározását illetően - álláspontom szerint - szükséges lenne a Szabs. tv-ben meghatározott „támpontok”, igénybe vehető megoldások rögzítése, mivel a jelenleg hatályos szabályozás ezt túlságosan a jogalkalmazói „leleményességre” bízta. Itt utalnék vissza a Bíróságnak az Egyezmény 7. cikke vonatkozásában rögzített normavilágosság és egyértelmű szabályozás követelményére, amelyet a magyar Alkotmánybíróság is kimondott. A világos és előrelátható eljárási szabályok hiánya miatt a Bíróság a 3.3 pontban vizsgált Vyerentsov Ukrajna elleni ügyben is marasztaló döntést hozott. Visszatérve a tulajdon elleni szabálysértésekre, megjegyzendő, hogy a vagyon elleni cselekmények körében kivételt képez a jármű önkényes elvétele, ahol a szabálysértésnek a bűncselekménytől való elhatárolás alapja a jármű meghajtása. A bűncselekmények és szabálysértések elhatárolása során másik kiemelten fontos ismérv, hogy nem áll-e fenn valamely szabálysértési értékre elkövetett cselekmény kapcsán a Btk.-ban meghatározott minősítő körülmény.

A lopás szabálysértési és bűncselekményi alakzatának legfontosabb elhatárolási pontjai az Sztv. 177. §-ában meghatározott értékhatár, amely jelenleg ötvenezer forint, illetve a Btk. 370. § (2) bekezdés b) pontjának alpontjaiban meghatározott minősítő körülmények. Az elkövetési érték, az okozott kár, vagyoni hátrány esetében lényeges, hogy megállapításuk céljából érték-egybefoglalásnak van helye, ha az eljárás alá vont személy a tulajdon elleni szabálysértések közül ugyanolyan cselekményt több alkalommal, legfeljebb egy éven belül követte el és ezeket együttesen bírálják el. Nincs helye azonban érték-egybefoglalásnak, ha az üzletszerű elkövetés megállapítható. Az érték-egybefoglalás vonatkozásában irányadónak tekinthető a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiumának 87. számú véleménye.

A szabálysértési értékre elkövetett lopás bűncselekménynek minősül akkor is, ha a cselekményt - vagyis - bűnszövetségben, üzletszerűen, dolog elleni erőszakkal -

³⁴⁹ Kincses Ildikó, Ij., 314., 47.

ideértve azt is, ha a dolog eltulajdonításának megakadályozására szolgáló eszközt állagsérelem okozása nélkül eltávolítják, vagy a dolog eltulajdonításának megakadályozására alkalmatlanná teszik -, zsebtolvajlás útján, egy vagy több közokirat, magánokirat vagy készpénz-helyettesítő fizetési eszköz egyidejű elvételével, helyiségbe vagy ehhez tartozó bekerített helyre megtévesztéssel, vagy a jogosult, illetve a használó tudta és beleegyezése nélkül bemenne, hamis vagy lopott kulcs használatával, lakást vagy hasonló helyiséget az elkövetővel közösen használó sérelmére vagy erdőben jogellenes fakivágással követik el.

A sikkasztás a rábizott idegen dolog jogtalan eltulajdonításával vagy azzal sajátjakénti rendelkezés által valósul meg. A szabálysértési és bűncselekményi alakzatot egymástól az elkövetési érték határolja el. Emellett a szabálysértési értékre elkövetett sikkasztást a bünszövegségben, közveszély színhelyén történő és az üzletszerű elkövetési módok emelik vétséggé. A szabálysértési hatóságok gyakorlatában a sikkasztással elkövetett tulajdon elleni szabálysértés például olyankor valósul meg, amikor valamely kereskedelmi egység dolgozója (raktáros vagy a vásárlótéren szolgálatot teljesítő más alkalmazott) tulajdonít el valamely terméket a készleten lévő áruk közül.

A jogtalan elsajátítás szabálysértése akkor állapítható meg, ha az idegen dolog értéke a szabálysértési értékhatárt nem haladja meg. A Btk. ennél a szabálysértésnél más vétséggé emelő körülményt nem határoz meg. A szabálysértési jogalkalmazás során a jogtalan elsajátítás legtöbbször a tulajdonos által véletlenül elvesztett dolog eltulajdonításával, illetve a hatóságnak vagy sértettnek vissza nem adásával valósul meg, így a leggyakrabban ismeretlen elkövető elleni feljelentések fordulnak elő.

Az orgazdaság szabálysértése megállapításához valamely előzőleg megvalósított vagyon elleni bűncselekmény (szabálysértés) elkövetése szükséges. Az elkövetés tárgya olyan idegen dolog, amely nem feltétlenül ingóság - de a szabálysértési értékre figyelemmel ez a valószínűbb - amely a Btk. 379. § (1) bekezdésében meghatározott (jelenleg) tizenegy alapcselekmény valamelyikéből származik. Az elhatárolás alapja az értékhatár és az üzletszerűség, mint minősítő körülmény.

A csalás szabálysértési és bűncselekményi alakzatának elhatárolási pontja az értékhatár, emellett a szabálysértési értékhatárt meg nem haladó kárt okozó csalás vétségnek minősül, ha azt bünszövegségben, közveszély színhelyén, üzletszerűen vagy jótékony célú adománygyűjtést színlelve valósítják meg. A csalással elkövetett tulajdon elleni szabálysértések egyre gyakrabban előforduló példái az üzemanyagtöltő állomásról fizetés

nélkül történő elhajtások, valamint az internetes aukciókon történő vásárlások során elkövetett csalások, amelyeknek a felderítésével kapcsolatos, hiányos jogi szabályozásra visszavezethető nehézségeket már vizsgáltam.

A rongálás szabálysértése elsősorban az okozott kár nagyságának megfelelően minősül szabálysértésnek, vétségnek vagy büntettnek, de az elkövetés tárgyainak fokozott védettsége, illetve a végrehajtás eszközének veszélyessége is súlyosabb minősítést alapoz meg. A bünszövegben elkövetett rongálás vétségnek minősül akkor is, ha az okozott kár a szabálysértési értékhatárt nem haladja meg. A rongálás bűncselekményi alakzata csak szándékosan - egyenes vagy eshetőleges szándékkal - követhető el, azonban a Szabs tv. a 177. § (3) bekezdésben meghatározott műemlékvédelmi, környezetvédelmi és közlekedési tárgyak gondatlan megrongálását is büntetni rendeli. Amennyiben a fenti bekezdésben körülírt tárgyak megrongálását szándékosan követik el, az a cselekmény más, a Btk.-ban meghatározott bűncselekmények megállapítására lehet alkalmas. A rongálás bűncselekményként vagy szabálysértésként történő minősítésének az egyik legmeghatározóbb kérdése az okozott kár mértéke. Amennyiben a cselekmény az okozott kár mértékére figyelemmel egyértelműen szabálysértésnek minősül, a kár mértékét az eljárás során és az érdemi határozatban akkor is meg kell határozni.

A hűtlen kezelés szabálysértése és annak bűncselekményi alakzata közötti elhatárolás alapja - az azonos tényállásra figyelemmel - csak az elkövetési érték, a Btk. egyéb tehát bűncselekménnyé emelő minősítő körülményt nem határoz meg. A hűtlen kezelés törvényi tényállásának előfordulása a szabálysértési hatóságok gyakorlatában nem túl gyakori. Előfordul azonban, hogy valamely áruházban pénztárosként szolgálatot teljesítő alkalmazott az ott vásárló ismerősével vagy hozzátartozójával összejátszik, amelynek során a pénztáros alkalmazott bizonyos termékeket „nem húz át” a pénztár elektronikus kódoló berendezésén, ezáltal vagyoni hátrányt okoz az őt alkalmazó üzletnek. Megjegyzendő, hogy az így megvalósított szabálysértések esetén - mivel a hűtlen kezelés csak szándékosan követhető el - az elkövető beismerése, tetten érése vagy más egyértelmű körülmények hiányában meglehetősen nehéz annak bizonyítása, hogy az eljárás alá vont személy cselekményét szándékosan követte-e el.

A jármű önkényes elvételének szabálysértése és annak bűncselekményi alakzata között az a különbség, hogy a szabálysértés esetén a mástól jogtalan használat céljából elvett jármű nem gépi meghajtású, függetlenül annak értékétől. Gépi meghajtású az a jármű, amelyet beépített

erőgép hajt. Minden más jármű - függetlenül a meghajtó energia (szél, emberi, állati erő) jellegétől - nem gépi meghajtásúnak tekinthető. Közömbös a minősítés szempontjából a nem gépi meghajtású jármű értéke is: egyaránt szabálysértés egy használt kerékpár, vagy egy jelentős értékű vitorlás hajó használati célból való elvétele is. Ennek a szabálysértésnek az elkövetése a gyakorlatban jellemzően más személy kerékpárjának vagy evezős csónakjának jogtalan használatával valósul meg. A tényállás felderítése során fontos annak tisztázása, hogy az eljárás alá vont személy milyen célból vette el a nem gépi meghajtású járművet, hiszen csak ennek ismeretében határozható el más tényállásoktól, különösen a lopás szabálysértésétől.

Közérdekű üzem működésének megzavarása (Szabs. 177/A. §)

E szabálysértést a Btk. 323. §-ban meghatározott közérdekű üzem működésének megzavarásának büntetettől kell elhatárolni. Az elhatárolás alapja az üzemzavar mértéke. A szabálysértés megállapításának van helye, ha az elkövető a közérdekű üzem működését úgy zavarja meg, hogy azzal nem okoz jelentős mértékű üzemzavart.

Becsületsértés szabálysértése (Szabs. tv. 180. §)

A becsületsértés szabálysértése a Btk. 227. §-ban meghatározott becsületsértés vétségétől határolandó el. A becsületsértés szabálysértését megvalósítja, aki mással szemben a becsület csorbítására alkalmas kifejezést használ vagy egyéb ilyen cselekményt követ el. A becsület csorbítására alkalmas szóbeli kifejezésnek tekintendő minden sértő kifejezés, lebecsülés, megszegényítés. Ezek vonatkozhatnak az érintett testi, szellemi képességeire, hibáira, jellembeli tulajdonságaira, szokásaira, testalkatára, illetve ezek gúnyolására. A becsületsértés azonban megvalósulhat lealacsonyító gesztus vagy mozdulat formájában is, amely a sértett testét nem érinti. A Btk. 227. §-ában meghatározott becsületsértés vétségét valósítja meg, aki a fent körülírt cselekményt a sértett munkakörének ellátásával, közmegbízatásának teljesítésével vagy közérdekű tevékenységével összefüggésben, vagy nagy nyilvánosság előtt, illetve tettelesen követi el. A vétség megállapításának lehetőségét tehát a Btk.-ban meghatározott elkövetési magatartások jelentősen leszűkítik, így az ilyen típusú cselekmények nagyobb számban a szabálysértési hatóság által kerülnek elbírálásra. Vétséget és nem szabálysértést követ el például az a személy, aki a mezőőrt e tevékenysége miatt, valamint az is, aki a polgármesteri hivatal ügyintézőjét a munkája színvonalával kapcsolatban illeti a becsület csorbítására alkalmas kifejezéssel. Az említett bűncselekményt követi el az is, aki a hatósághoz intézett beadványában a hatósággal, vagy annak tagjával szemben írásban

közül a hatóság vagy annak tagja által végzett tevékenységgel kapcsolatban becsület csorbítását jelentő kifejezéseket. Érdemes e körben kitérni az Alkotmánybíróság 36/1994. (VI. 24.) számú határozatára, amely kimondta, hogy nem ellentétes az Alkotmánnyal a hatóság vagy a hivatalos személy becsületének vagy jó hírnevének büntetőjogi védelme, a szabad véleménynyilvánításhoz való jog által védett, alkotmányosan nem büntethető véleménynyilvánítás köre azonban a közhatalmat gyakorló személyekkel, valamint a közszereplő politikusokkal kapcsolatos véleménynyilvánítást tekintve tágabb, mint más személyeknél. A hatóság vagy a hivatalos személy, valamint a közszereplő politikus becsületének csorbítására alkalmas - e minőségére tekintettel tett - értékítéletet kifejező véleménynyilvánítás alkotmányosan nem büntethető. A tetteges becsületsértés vétsége vonatkozásában merül fel kérdésként, hogy bűncselekménynek minősül-e, ha - ahogy már sajnos többször is előfordult - más személy valamely tárgyát (pl.: házfalát) leöntik abból a célból, hogy a sértettet megalázzák. Erre vonatkozóan a Legfelsőbb Bíróság egyik kiterjesztő módon értelmezhető határozata nyújthat támpontot, amely szerint a „tetteges” becsületsértés a sértett testének bántalmazását vagy megalázó jellegű érintését jelenti, ezért a sértett gépkocsijának rothadt gyümölcscsel való leöntésekor az elkövető a becsületsértés szabálysértését valósítja meg (BH1984. 479.).

A megelőző távoltartás alaptalan kezdeményezése (Szabs. tv. 181. §)

E szabálysértés elhatárolandó a Btk. 268. § (1) bekezdés a) pontjában és a (2) bekezdésben meghatározott hamis vád büntettétől, valamint a Btk. 269. § a) pontjának I. fordulatába ütköző szabálysértési eljárás alapjául szolgáló hamis vád vétségétől. Az elhatárolás alapja, hogy a szabálysértés esetén a bírósági eljárást kezdeményező kérelemben foglalt hozzátartozók közötti erőszak szabálysértésnek vagy bűncselekménynek nem minősülhet, ellenkező esetben - az egyéb törvényi feltételek megléte esetén - hamis vád bűncselekménye állapítható meg.

A polgári felhasználású robbanóanyaggal és pirotechnikai termékkel kapcsolatos szabálysértés (Szabs. tv. 182. §)

Ez a szabálysértés elhatárolandó a Btk. 324. §-ban meghatározott robbanóanyaggal vagy robbantószerrel visszaélés büntettétől. Az elhatárolás alapja az engedély megléte vagy annak hiánya. A Btk. az engedély nélküli előállítás, megszerzést, birtoklást, arra nem jogosultnak való továbbítást nyilvánítja bűncselekménynek. A szabálysértési tényállás egy kerettényállás, amely az abban foglalt, engedéllyel tartott anyagoknak a polgári felhasználású

robbanóanyagok forgalmazásáról és felügyeletéről szóló 121/2016. (VI. 7.) Korm. rendeletben foglalt előírások megsértését rendeli büntetni.

Lőfegyverrel kapcsolatos szabálysértés (Szabs. tv. 183. §)

A lőfegyverrel kapcsolatos szabálysértés a Btk. 325. §-ában meghatározott lőfegyverrel vagy lőszerrel visszaélés büntettségéhez kapcsolódik. Az elhatároláskor a különbség az engedély megléte vagy annak hiánya. A szabálysértési tényállást az valósítja meg, aki gyártásra, tartásra és a tényállásban meghatározott további tevékenységre vonatkozó hatósági engedéllyel rendelkezik ugyan, de e tevékenységre vonatkozó szabályokat megszegi. A szabálysértési kerettényállást a lőfegyverekről és lőszerkekről szóló 2004. évi XXIV. törvény és a fegyverekről és lőszerkekről szóló 253/2004. (VIII. 31.) Korm. rendelet tölti ki. A szabálysértési tényállás szempontjából lőfegyverdarab alatt lőfegyver fődarabot kell érteni. Nem szabálysértést, hanem bűncselekményt kell megállapítani, ha az elkövető a teljes működőképes lőfegyvert, illetve lőszert fődarabokra szétszedve tartja birtokában.

Jogosulatlan címhasználat (Szabs. tv. 183/A. §)

E szabálysértés a Btk. 373. §-ban meghatározott csalás bűncselekménnyel hozható összefüggésbe. Amennyiben a szabálysértési cselekményhez haszonszerzési célzat társul, és ennek révén károkozás is történik, értékhatártól függően bűncselekményt vagy szabálysértést kell megállapítani. Amennyiben a hivatalos jelleg színlelése valamely bűncselekmény tényállási eleme vagy minősítő körülménye, akkor e szabálysértés az adott bűncselekménybe beleolvad.

Természetvédelmi szabálysértés (Szabs. tv. 187.§)

A természetvédelmi szabálysértés a Btk. 242. §-ában meghatározott természetkárosítástól határolandó el. Természetvédelmi szabálysértésnek minősül többek között a védett élő szervezet egyedének és származékának jogellenesen történő megrongálása, elvitele vagy elpusztítása. Ehhez kapcsolódóan a büntetőjogi tényállás azonban a fokozottan védett élő szervezet egyedének és származékának károsítását vagy elpusztítását rendeli büntetni, védett élő szervezet egyedének és származékának károsítását vagy elpusztítását pedig csak akkor, ha azoknak a külön jogszabályban meghatározott, pénzben kifejezett értékének együttes összege eléri a fokozottan védett élő szervezet egyedei esetében megállapított, pénzben kifejezett legalacsonyabb értéket. A védett és a fokozottan védett növény- és állatfajokról, a fokozottan védett barlangok köréről, valamint az Európai Közösségben természetvédelmi szempontból

jelentős növény- és állatfajok közzétételéről szóló 13/2001. (V. 9.) KöM rendelet 3. illetve 4. számú melléklete tartalmazza a fokozottan védett növény-, illetve állatfajokat, valamint egyedeik pénzben kifejezett értékét. Az 1. illetve 2. számú mellékletben szerepelnek a védett növény-, illetve állatfajok, valamint egyedeik pénzben kifejezett értéke. A legalacsonyabb érték a fokozottan védett növények esetében 30 000 forint, fokozottan védett állatok esetében pedig 100 000 forint. Nagyon leegyszerűsítve tehát, aki védett élő szervezet egyedét és származékát megrongálja, elviszi vagy elpusztítja az természetvédelmi szabálysértést, aki pedig a fokozottan védett vagy a jogszabályban meghatározott értékű védett élő szervezet egyedét és származékát károsítja vagy pusztítja el, a természetkárosítás bűncselekményt valósítja meg.

A vallásgyakorlás jogának megsértése szabálysértése (Szabs. tv. 188. §)

E szabálysértés a Btk. 215. §-ban foglalt, a lelkiismereti és vallásszabadság megsértése büntettséghez kapcsolódik. Az elhatárolás alapja az elkövetési mód, illetve az elkövetési magatartás. Ha a lelkiismereti szabadság és a vallás szabad gyakorlásában való korlátozás, illetve akadályozás erőszakkal vagy fenyegetéssel történik, bűncselekmény megállapításának van helye. Ha azonban a cselekmény egyházi szertartásra rendelt helyiségben a nyilvános botrányokozásban vagy a vallási tisztelet, illetve annak végzésére szolgáló tárgy meggyalázásában nyilvánul meg, akkor szabálysértést kell megállapítani.

Az egyesülési, a gyülekezési szabadság, valamint a választási gyűlésen való részvétel jogának megsértése (Szabs. tv. 190. §)

Ez a szabálysértés a Btk. 217. §-ában meghatározott az egyesülési, a gyülekezési szabadság, valamint a választási gyűlésen való részvétel jogának megsértése büntettség szabálysértési alakzata. Az elhatárolás alapja az akadályozás módja. Ha az akadályozás erőszakkal vagy fenyegetéssel történik, bűncselekményt, ennek hiányában szabálysértést kell megállapítani.

Tiltott szerencsejáték (Szabs. tv. 191. §)

A tiltott szerencsejáték szabálysértése a Btk. 360. §-ában meghatározott tiltott szerencsejáték szervezése büntettség szabálysértési alakzata. Az elhatárolás alapja az elkövetés gyakorisága, helye és az elkövetés módja. A szabálysértés csak közterületen vagy nyilvános helyen elkövetés esetén büntetendő. A szabálysértés megvalósításához a bűncselekménnyel ellentétben az egyszeri elkövetés is elegendő. A bűncselekmény törvényi tényállását az

elkövető a rendszeres szervezéssel, vagy az e célból helyiség rendelkezésre bocsátásával, míg a szabálysértést a szerencsejátékban való részvétellel valósítja meg.

Közerkölcs megsértése (Szabs. tv. 192. §)

A közerkölcs megsértésének szabálysértése a Btk. 205. §-ában meghatározott szeméremsértés vétségétől határolandó el. Az elhatárolás alapja az elkövető célzatában ragadható meg. Aki ugyanis magát közterületen, nyilvános helyen vagy közforgalmú közlekedési eszközön, szeméremsértő módon mutogatja, az szabálysértést követ el, aki azonban magát más előtt nemi vágyának felkeltése vagy kielégítése céljából mutogatja szeméremsértő módon, a szeméremsértés vétségét valósítja meg.

Veszélyeztetés kutyával (Szabs. tv. 193.§)

A veszélyeztetés kutyával szabálysértése a Btk. 164. §-ban meghatározott testi sértés bűncselekménnyel hozható összefüggésbe, amennyiben a kutyával történő sérülés okozása szándékos. Ilyen lehet például, ha a kutyát az elkövető másra uszítja, és e szándéka megállapítható, ekkor ugyanis a sérülés fokától függően az elkövető a testi sértés bűncselekménye miatt vonható felelősségre.

Veszélyeztetés tárgyak elhelyezésével, eldobásával (Szabs. tv. 197. §)

Ez a szabálysértés elhatárolandó a Btk. 164. § (9) bekezdés a) pontjában meghatározott testi sértés vétségétől. Nem szabálysértési tényállási elem, hogy a leeső vagy eldobott tárgy sérülést okozzon, de amennyiben ez bekövetkezik és a sérülés 8 napon túl gyógyuló, akkor a súlyos testi sértés gondatlan alakzata állapítható meg.

Kábítószer-rendészeti szabálysértés (Szabs. tv. 199. §)

A kábítószer-rendészeti szabálysértés és hozzá kapcsolódóan a Szabs. tv. 240. §-ában meghatározott kábítószer előállítására alkalmas növényekkel kapcsolatos előírások megszegésének szabálysértése a Btk. 176.-177. §-aiban meghatározott kábítószer-kereskedelem és a Btk. 183. §-ában meghatározott kábítószer prekúrral visszaélés és a Btk. 184. §-ában meghatározott új pszichoaktív anyaggal visszaélés bűncselekményekkel hozható összefüggésbe. A szabálysértési tényállás kerettényállás, amely az abban meghatározott anyagokkal kapcsolatos engedély-és bejelentésköteles tevékenység szabályainak, illetve ezekkel az anyagokkal kapcsolatos adatszolgáltatási kötelezettségre vonatkozó szabályok megszegését rendeli büntetni. A kerettényállást kitöltő normák a kábítószer-prekúrral

kapcsolatos egyes hatósági eljárási szabályok, valamint a hatósági feladat- és hatáskörök megállapításáról szóló 159/2005. (VIII. 16.) Korm. rendelet, a kábítószerekkel és pszichotróp anyagokkal, valamint az új pszichoaktív anyagokkal végezhető tevékenységekről, valamint ezen anyagok jegyzékre vételéről és jegyzékeinek módosításáról szóló 66/2012. (IV. 2.) Korm. rendelet és a fokozottan ellenőrzött szernek minősülő gyógyszerek orvosi rendelésének, gyógyszerügyi forgalmazásának, egészségügyi szolgáltatóknál történő felhasználásának, nyilvántartásának és tárolásának rendjéről szóló 43/2005. (X. 15.) EüM rendelet.

A kitiltás, illetve eltiltás szabályainak megszegése szabálysértés (Szabs. tv. 201. §)

A Btk. 57-58. § -aiban meghatározott büntetések megszegését rendeli büntetni.

Tiltott határátlépés, úti okmánnyal kapcsolatos szabálysértés (Szabs. tv. 204. §)

Ez a szabálysértés az illegális bevándorlás elleni hatékony fellépés érdekében Magyarország déli határszakaszára telepített, az államhatár rendjének védelmét biztosító létesítmény védelme céljából a Btk. 352/A. §-ába iktatott határzár tiltott átlépésének büntetével áll kapcsolatban. A büntetőjogi tényállás szerint az követi el a bűncselekményt, aki az ilyen létesítménnyel védett határszakaszon, a létesítményen keresztüljutva, azt kijátszva lép be Magyarország területére jogosulatlanul. A létesítménnyel nem védett államhatár engedély nélkül vagy meg nem engedett módon történő átlépése esetén azonban a szabálysértés megállapításának van helye.

Minősített adat biztonságának megsértése (Szabs. tv. 206. §)

Minősített adat biztonsága megsértésének szabálysértése a Btk. 265. §-ban meghatározott minősített adattal visszaélés bűncselekmény szabálysértési alakzata. A büntetőjogi értékeléstől a szabálysértési alakzatok abban különböznek, hogy bűncselekmény esetén az elkövetés módja alapján csak szándékos cselekvésről beszélhetünk, míg a szabálysértés esetében a minősített adat jogszerű kezelőjének, irányítójának, felügyelőjének valamilyen jogellenes, de a bűncselekményi szintet el nem érő, akár gondatlanul is megvalósuló cselekményéről van szó, továbbá, hogy az eljárás megindításának nem feltétele a minősítő feljelentése. A bűncselekmény megvalósulásához az adat illetéktelen „kezekbe” juttatása szükséges, a szabálysértés esetében pedig a minősített adat jogszerű kezelője vagy az őt

ellenőrizni jogosult hatóság képviselője vét olyan szakmai hibát, amelyet a jogalkotó szabálysértésnek nyilvánít.³⁵⁰

Polgári védelmi kötelezettség megérése (Szabs. tv. 215/A. §)

Ez a szabálysértés a Btk. 429. §-ában foglalt polgári védelmi kötelezettség megszegésének bűncselekményhez kapcsolódik. A szabálysértés a szabálysértési tényállásban meghatározott igazgatási kötelezettségek nem teljesítése esetén valósul meg. Az elhatárolás alapja az, hogy amennyiben a kötelezett meg sem jelenik az előírt helyen és időben, úgy a bűncselekmény miatt, aki pedig megjelenik és megkezdí a szolgálatot, de a számára meghatározott feladatot nem teljesíti, úgy a szabálysértés miatt vonható felelősségre.

A helyszín biztosításával kapcsolatos szabálysértés (Szabs. tv. 216. §)

A helyszín biztosításával kapcsolatos szabálysértés a Btk. 310. §-ában meghatározott hivatalos személy elleni erőszak büntettétől határolandó el. Az elhatárolás alapja részben az, hogy a szabálysértési tényállás rendőr vagy a Nemzeti Adó és Vámhivatal hivatásos állományú tagja vonatkozásában követhető el, míg a bűncselekmény a Btk. 459. § (1) bekezdésének 11. pontjában meghatározott hivatalos személyek sérelmére valósítható meg. A szabálysértés csak a tényállásban meghatározott helyeken és körülmények között követhető el. A szabálysértési tényállás az elkövetőnek azt a passzív magatartását, mulasztását rendeli büntetni, hogy a helyszín biztosítására vonatkozó intézkedésnek vagy a helyszínen való jelenléttel kapcsolatos utasításnak nem tesz eleget. Amennyiben az elkövető a tényállásban meghatározott helyeken és hivatalos személyekkel szemben erőszakot vagy fenyegetést valósít meg, a bűncselekmény megállapításának lehet helye.

Az ittas vezetés szabálysértése (Szabs. 217. §)

A Btk. 236. §-ában meghatározott ittas állapotban elkövetett járművezetés vétségének szabálysértési alakzata. Az elhatárolás alapja részben a jármű fajtája és a közlekedési útvonal jellege. A bűncselekmény megállapításához az alkoholfogyasztáson kívül az ittas állapot szükséges, tehát az, hogy az elkövető szervezetében 0,50 gramm/liter ezrelék véralkohol, illetve 0,25 milligramm/liter ezrelék levegőalkohol koncentrációnál nagyobb értéket eredményező szeszes ital fogyasztásából származó alkohol legyen. Szükséges továbbá e szabálysértésnek a Btk. 238. § (1) bekezdésében meghatározott járművezetés tiltott átengedésének vétségtől történő elhatárolása is. Ha ugyanis a járművezetés átengedése olyan

³⁵⁰ Bisztriczki László-Kántás Péter, l.j., 304., 661.

személy részére történik, aki nem ittas, de a vezetéskor a szervezetében szeszes ital fogyasztásából származó alkohol van, akkor ez utóbbi bűncselekmény megállapításának lehet helye. A járművezetésre az alkoholos befolyásoltságon kívüli okból való alkalmatlanságon olyan tényleges helyzetet vagy állapotot kell érteni, amely az elkövetés konkrét viszonyai között valakit képtelenné tesz a jármű biztonságos vezetésére.

A közúti közlekedés rendjének megzavarása (Szabs. tv. 219. §)

A szabálysértés elhatárolandó a Btk. 234. §-ában meghatározott közúti veszélyeztetés büntetétől. A bűncselekmény csak közúton vagy közforgalom elől el nem zárt magánúton követhető el. Vétkesség szempontjából a szabálysértés esetén a szabályszegés lehet szándékos vagy gondatlan, a veszély előidézése tekintetében az elkövetőt azonban csak gondatlanság terhelheti, szándékosság esetén már bűncselekményt kell megállapítani. A sérülés foka tekintetében a szabálysértés a Btk. 235. §-ában meghatározott közúti beleset okozásának vétségétől határolandó el. Könnyű testi sérülés esetén a szabálysértés, a nyolc napon túl gyógyuló sérülés esetén a bűncselekmény megállapításának lehet helye.

Engedély nélküli vezetés (Szabs. tv. 220. §)

Az engedély nélküli vezetés szabálysértése a Btk. 238. §-ában meghatározott járművezetés tiltott átengedése vétségének szabálysértési alakzata. A bűncselekményhez szükséges „többtelelem” a közlekedés biztonságának olyan szintű veszélybe kerülése, amely a büntetőjogi védelmet már indokolttá teszi. Ez pedig az alkoholos befolyásoltságot eredményező szeszesital-fogyasztás, valamint a vezetési képességre hátrányosan ható szer hatása alatti vezetés esetén e szer hatására létrejött befolyásoltság, illetve a szükséges korlátozottsági mérték elérése esetén az egyéb okból való alkalmatlanság. A szeszesital vonatkozásában a tényleges befolyásoltság kialakulásának a szükségességét a büntetőjogi norma is rögzíti. Erre tekintettel a vezetésre jogosító engedély hiánya önmagában nem alapozza meg a járművezetés tiltott átengedése bűncselekményének a megállapíthatóságát. Mind a büntetőjogi, mind a szabálysértési alakzat megvalósítása szempontjából érdektelen körülmény a jármű birtoklásának jogcíme.

A közlekedési szabálysértések megállapításakor a büntetéseken kívül a Szabs. tv.-ben, illetve azon kívül is szabályozott intézkedések és joghátrányok³⁵¹ kapcsolódhatnak hozzájuk. A jogállami követelményeknek természetesen ezek vonatkozásában is érvényesülniük kell. Azt

³⁵¹ Ilyen lehet például a közúti közlekedési előéleti pontrendszerrel szóló 2000. évi CXXVIII. törvényben meghatározott pontlevonás.

a körülményt azonban - ahogyan a Bíróságnak az I. fejezetben általam vizsgált Malige Franciország elleni és az Escoubet Belgium elleni ügyekből is látszik - hogy az Egyezmény hatálya kiterjed-e ezekre a joghátrányokra, illetve, hogy azok a büntetőjogi vád fogalmába tartoznak-e, a Bíróság esetről-esetre vizsgálja.

Versenytárs utánzása (Szabs. tv. 231. §)

A versenytárs utánzása szabálysértése a Btk. 419. §-ában meghatározott versenytárs utánzása vétségének értékhatárral elválasztott alakzata. Szabálysértés valósul meg, ha a versenytárs utánzását - az áru mennyiségétől függetlenül - százezer forintot meg nem haladó értékre követik el. Az elhatárolásnál a ténylegesen előállított, megszerzett, tartott vagy forgalmazott és nem a hiteles, az eredeti márkajelzéssel szabályosan ellátott áruk értéke az irányadó.³⁵²

Rossz minőségű termék forgalomba hozatala (Szabs. tv. 236. §)

A rossz minőségű termék forgalomba hozatalának a szabálysértése a Btk. 415. §-ában meghatározott rossz minőségű termék forgalomba hozatala bűncselekmény szabálysértési alakzata. Nem bűncselekmény, hanem szabálysértés valósul meg, ha a rossz minőségű termék forgalomba hozatalát százezer forintot meg nem haladó értékre követik el.

Szerzői vagy szerzői joghoz kapcsolódó jogok megsértése (Szabs. 238/A. §)

E szabálysértés a Btk. 385. §-ában meghatározott szerzői vagy szerzői joghoz kapcsolódó jogok megsértésének vétsége szabálysértési alakzata, az elhatárolás alapja a vagyoni hátrány mértéke.

Iparjogvédelmi jogok megsértése (Szabs. tv. 238/B. §)

Iparjogvédelmi jogok megsértésének szabálysértése a Btk. 388. §-ában meghatározott iparjogvédelmi jogok megsértése vétségének szabálysértési alakzata. Az elhatárolás alapja a vagyoni hátrány mértéke, tehát nem a bűncselekményt, hanem a szabálysértési alakzatot valósítja meg, aki a jogosult iparjogvédelmi oltalomból eredő jogának megsértésével 100.000 forintot meg nem haladó vagyoni hátrányt okoz.

Az óvodai nevelésben való részvételi kötelezettség és a tankötelezettség megszegése (Szabs. tv. 247. §)

³⁵² BH2007.398/II.

Ez a szabálysértés a Btk. 208. §-ában meghatározott kiskorú veszélyeztetése bűncselekménnyel hozható összefüggésbe. Ezt a szabálysértést ennek a fejezetnek a nyolcadik részében vizsgálom részletesen.

7 A szabálysértési jog és az igazságszolgáltatás elleni bűncselekmények kapcsolatáról

Az igazságszolgáltatás elleni bűncselekményekkel és a szabálysértési jogterülettel foglalkozó tanulmányok alig szentelnek figyelmet a szabálysértések vonatkozásában, illetve a szabálysértési eljárás keretében megvalósuló igazságszolgáltatás elleni bűncselekmények vizsgálatának. Ennek oka lehet a szabálysértési ügyek csekélyebb tárgyi súlya, de az a körülmény is, hogy az 1978. évi IV. törvény szűkebb körben rendelte büntetni a szabálysértési eljárás keretében, illetve a szabálysértési eljárásra vonatkozó igazságszolgáltatás elleni bűncselekményeket. A hatályos Btk. azonban az igazságszolgáltatás elleni bűncselekmények szabályozásakor a büntetőjogi védelmet több tényállás esetében kiterjesztette a szabálysértésekre, a közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegésekre, az egyéb hatósági eljárásokra, illetve az ilyen eljárások keretében történő elkövetési magatartásokra. Ez a büntető jogalkalmazás feladatává teszi ezeknek a büntetőügyeknek a nagyobb körültekintéssel történő vizsgálatát, valamint a szabálysértési eljárásra vonatkozó szabályok alaposabb ismeretét, de talán lényegesebb, hogy a szabálysértési hatóságoktól az egyes garanciális eljárási szabályok fokozott megtartását igényli. Nem utolsó sorban jogalkotói feladat a szabálysértési eljárás rendelkezéseinek az igazságszolgáltatás elleni bűncselekmények szabályaival való összehangolása, az „európai környezet”, illetve a jogállam alapelemeinek figyelembevételével.

A szabálysértési jogterületet átfogóan szabályozó 1968. évi I. törvény szerint a tanút a tárgyaláson való meghallgatásán a hamis tanúzás törvényes következményeire nem, azonban az igazmondás kötelességére és a tanúvallomás alóli mentességére figyelmeztetni kellett. A törvény a tanúvallomás elhárítható abszolút akadályai között rögzítette a 60. § (3) bekezdésében felsorolt hozzátartozói viszonyt, míg a tanúvallomás relatív akadály volt, ha a tanú magát vagy a törvényben felsorolt hozzátartozóját bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésével vádolta volna. Nem a szabálysértési törvény, hanem külön jogszabályok rendelkeztek a tanúvallomás elháríthatatlan akadályairól. Az 1968. évi I. törvény az elkövető meghallgatásán történő törvényes figyelmeztetést nem tartalmazott.

Az Sztv. a jogállami büntetőeljárási normákkal összhangban a szabálysértési hatóságot arra kötelezte, hogy az eljárás alá vont személyt meghallgatása kezdetén figyelmeztesse arra, hogy

nem köteles vallomást tenni, illetve azt bármikor megtagadhatja, továbbá, hogy amit mond, az bizonyítékként felhasználható vele szemben. Az eljárás alá vont személy a vallomástételt a meghallgatásának megkezdése után vagy az eljárás későbbi szakaszában is megtagadhatta, amely azonban a korábbi vallomásra nem hatott vissza, az Sztv. végrehajtásáról szóló 11/2000 BM. rendelet 14. § (2) bekezdésében foglaltak alapján. Az Sztv. 55. § (4) bekezdése szerint a tanút meghallgatása kezdetén figyelmeztetni kellett a hamis tanúzás törvényes következményeire. Az Sztv. 57. § (1) bekezdése rendelkezett a tanúvallomás elhárítható akadályairól. A tanúvallomás megtagadásának abszolút akadály volt, ha a tanú az eljárás alá vont személy hozzátartozója volt, míg relatív akadályai voltak, ha a tanú magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésével vádolta volna. A tanúvallomás megtagadásának elháríthatatlan akadály volt a (2) bekezdése szerint az, ha a tanú foglalkozásánál, hivatásánál vagy közmegegyezésénél fogva titoktartásra volt köteles, illetve ha a tanútól testi vagy szellemi fogyatékosága miatt nyilvánvalóan nem volt helyes vallomás várható.

7.1 A törvényes figyelmeztetések, mint a szabálysértési eljárás garanciális rendelkezései az egyes igazságszolgáltatási bűncselekmények szempontjából

Az eljárás alá vont személy és a tanú jogaira és kötelességeire figyelmeztetésnek, a figyelmeztetésre adott válaszuknak és ezeknek a jegyzőkönyvben rögzítésének garanciális jelentősége van. A szabálysértési eljárás keretében elkövetett valamely igazságszolgáltatás elleni bűncselekmény miatt történő felelősségre vonásra ugyanis ezek hiányában nem kerülhet sor. Ezek a figyelmeztetések az önvádra kötelezés tilalmának jogával és a hallgatáshoz való joggal, mint büntetőjogi alapelvekkel vannak szoros összefüggésben. A Bíróság - ahogy az I. fejezet 3.2.3. és 3.2.4 pontjaiban több eseti döntés vonatkozásában vizsgáltam - rámutatott arra, hogy ezek a jogok a nemzetközi normák, a tisztességes eljáráshoz való jog központi elemei. Kimondta azt is, hogy nem tilos az olyan adatok felhasználása, amelyet a vádlottól ugyan kényszerítő erővel szereztek meg, de azok az akaratától függetlenül léteznek (pl.: vérvétel, szondázás stb.).

A Szabs. törvény hatályos rendelkezése szerint az eljárás alá vont személyt a meghallgatás megkezdésekor figyelmeztetni kell - többek között - arra, hogy nem köteles vallomást tenni, a vallomástételt bármikor megtagadhatja, valamint arra is, hogy vallomásában mást hamisan nem vádolhat.

A tanúra vonatkozó figyelmeztetéseknél lényeges, hogy a tanúvallomástétel akadályai lehetnek elháríthatatlanok, amelyek kötelezően érvényesülő tanúzási tilalmat eredményeznek, azaz bármely jogosult vagy érdekelt hozzájárulásától, illetve nyilatkozatától függetlenül kizárt a tanúvallomás. Elhárítható a tanúvallomás akadály, ha az arra jogosult jognyilatkozata, vagy a tanú vallomástételi szándéka szünteti meg a tanúvallomás törvényi akadályát. A tanúvallomás elhárítható akadályai lehetnek abszolút vagy relatív akadályok.³⁵³ A Szabs. törvény 59. §-a rendelkezik a tanúvallomás elháríthatatlan - a tanú testi vagy szellemi állapotára, illetve titoktartási kötelezettségére tekintettel fennálló - akadályairól. A tanúvallomás elhárítható, abszolút akadály a 60. § a) és c) pontjai szerint, ha a tanú az eljárás alá vont személy hozzátartozója, vagy a tanú médiatartalom-szolgáltató, vagy vele munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személy, ha a tanúvallomásával a számára a médiatartalom-szolgáltatói tevékenységgel összefüggésben információt átadó személy kilétét felfedné, az ezzel kapcsolatos kérdésben. A tanúvallomás elhárítható, relatív akadály a 60. § b) pontja szerint, ha a tanú magát vagy hozzátartozóját szabálysértés vagy bűncselekmény elkövetésével vádolná, az ezzel kapcsolatos kérdésben. A tanút a vallomás megkezdése előtt figyelmeztetni kell jogaira, kötelezettségeire és a hamis tanúzás, valamint a hamis vád jogkövetkezményeire. A tanúvallomás utóbbi, elhárítható, relatív akadály vonatkozásában érdemes visszautalni a Bíróságnak a Saunders Egyesült Királyság elleni ügyében is deklarált arra a döntésére, amelyben - a Szabs. tv. fenti rendelkezésével, de az Alkotmánybíróság elvi álláspontjával is összhangban kimondta, hogy az önvádra kötelezés tilalma nem korlátozható csupán a bűncselekményekre vonatkozó vallomásokra vagy azokra az észrevételekre, amelyek a vádlottat közvetlenül gyanúba keverik, mivel még egy semleges tanúvallomás is alkalmazható a vád alátámasztására.

7.2 Az egyes igazságszolgáltatás elleni bűncselekmények és a szabálysértések, illetve a szabálysértési eljárás kapcsolata

7.2.1 Szabálysértésre vonatkozó hamis vád vétsége

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény a korábbi Btk. szabálysértésre vagy fegyelmi vétségre vonatkozó hamis vád, illetve az ezekre vonatkozó hamis gyanúkeltés kettős felosztása helyett hármass felosztást vezetett be és büntetni rendeli a közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegéssel történő hamis vádolást és az erre vonatkozó hamis gyanúkeltést is. A Btk. indokolása szerint ennek célja a közigazgatási eljárásba vetett bizalom büntető

³⁵³ Hager Tamás: Egyes elhárítható tanúvallomási akadályok a büntetőperben. (A hozzátartozói viszonytal és az önvádra kötelezés tilalmával összefüggő mentességi okok). http://ujbtk.hu/wpcontent/uploads/2014/08/MJ_201408_HagerTamas.pdf

jogalkotás által történő védelemben részesítése, arra tekintettel, hogy 2011. július 1. napjától a közlekedési szabálysértésnek minősülő magatartások egy része a közigazgatási hatósági eljárás hatálya alá tartozik.

Szükséges röviden felhívni a figyelmet arra a gyakorlati kérdésre, hogy a közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegések körébe nem kizárólag a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvényben meghatározott egyes közlekedési szabálysértések tartoznak, hanem lényegében közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegésnek minősül az egyes ágazati törvényekben meghatározott valamely cselekmény, amelynek elkövetőjével szemben a közigazgatási hatóság anyagi jogi bírságot szabhat ki. A közigazgatási bírsággal sújtandó hamis vád vétségének gyanúja esetén elsődlegesen vizsgálendő tehát az a körülmény, hogy a hamis vád alapjául szolgáló tényállítás tárgyában közigazgatási anyagi jogi bírság kiszabásának van-e helye.

A szabálysértésre vonatkozó hamis vád - eltérően a korábbi Btk. szabályozásától - nemcsak nyomozó hatóság, ügyész, bíróság vagy szabálysértési hatóság előtt, hanem bármely hatóság előtt elkövethető, függetlenül attól, hogy szabálysértés elbírálására rendelkezik-e hatáskörrel vagy illetékességgel. Az egyöntetű jogirodalmi álláspont szerint a hamis vád szempontjából a külföldi hatóság is hatóságnak minősül, továbbá közömbös a bűncselekmény tárgyi oldala megvalósulásnak módja szempontjából az a körülmény is, hogy a hamis vád alapjául szolgáló tényállítás milyen módon jut el a hatósághoz.³⁵⁴

A szabálysértésre vonatkozó hamis vád miatt tett feljelentések elbírálása szempontjából különösen fontos a Btk. 270. § (1) bekezdésének az a rendelkezése, amely szerint, ha a hamis vád folytán eljárás indult, ennek az alapügynek a befejezéséig hamis vád miatt büntetőeljárás csak az alapügyben eljáró hatóság feljelentése alapján indítható. A szabálysértési ügy jogerős befejezéséig tehát kizárólag az a szabálysértési hatóság jogosult feljelentést tenni, amely előtt a szabálysértési eljárás folyamatban van. A joggyakorlat egységes abban a kérdésben, hogy az alapügy befejezése az eljárás jogerős befejezését jelenti, azaz a perújítás, ügyészi felhívás alapján történő eljárás nem érinti az alapügy befejezettségét. Az alapügyben eljáró szabálysértési hatóság az alapügy jogerős befejezése előtt tehet ugyan feljelentést, amennyiben a tényállítás kellően tisztázott, ugyanakkor az alapügyben eljáró szabálysértési hatóság részéről is célszerű - álláspontom szerint - az ügy jogerős befejezésének megvárása annak érdekében, hogy a hamis vád gyanúja megléte tárgyában a nyomozó ügyészség

³⁵⁴ Bagi Dénes-Bán Tamás-Berkes György-Bócz Endre-Gál Andor-Györgyi Kálmán-Kiss Zsigmond- Korda György Moldoványi György-Palánkai Tiborné-Vágó Tibor-Wiener Imre, A büntető Törvénykönyv magyarázata. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1986, 686.

megalapozott döntést hozzon. A folyamatban lévő szabálysértési ügyben a szabálysértési hatóság által kellően bizonyítottnak vélt hamis vád vétsége miatt idő előtt tett feljelentés gyakran a szabálysértési hatóság feljelentésének elutasítását eredményezi annak ellenére, hogy a szabálysértési eljárásnak a későbbi szakaszában, illetve jogorvoslati szakaszának eredménye alapján esetlegesen felmerülhetett volna a hamis vád vétségének a gyanúja. Az alapügy jogerős befejezésének szabálysértési hatóság által történő bevétele a hamis vád vétsége elkövetéséről való döntésben nem okoz semmilyen hátrányt, sőt ellenkezőleg: A jogerősen befejezett, a hamis vád vétsége miatt eljáró ügyész által minden elemében ismert szabálysértési eljárás segíti elő leginkább a hamis vád vétsége tárgyában tett feljelentésről történő megalapozott döntést, a nyomozás időszerűségét és szakszerűségét, végül a megalapozott bírói döntést.

A fentiekre figyelemmel szükséges lehet a Btk.-ban meghatározott az alapügy befejeződésére vonatkozó eljárási akadálynak akként történő módosítása, hogy a hamis vád folytán indult szabálysértési eljárás esetén hamis vád miatt csak a szabálysértési eljárás jogerős befejezését követően legyen büntetőeljárás indítható a szabálysértési hatóság által is.

A befejezett alapügy vonatkozásában indokolt megjegyezni, hogy a hamis vád gyanúja megállapíthatóságának alapjául a szabálysértés hiányában megszüntetett alapügy vonatkozásában kerülhet sor. Lényeges, hogy szabálysértés hiányára hivatkozással csak abban az esetben kerüljön sor az eljárás megszüntetésére, ha a szabálysértés tényállási elemei nem valósulnak meg. Ha a megszüntető határozat a rendelkező rész szerint „szabálysértés hiányában” valójában azonban bizonyítottság hiányában születik - ahogy ez a gyakorlatban sajnálatosan számtalanszor előfordul - nem alapozza meg a szabálysértésre vonatkozó hamis vád vétségének gyanúját. Kétséget kizáróan nem bizonyított alapügy a szabálysértésre vonatkozó hamis vád vétségének megállapíthatósága alapjául sem szolgálhat. Ezek a megállapítások a hatóság félrevezetésének vétsége esetében ugyanígy érvényesek.

A Btk. 270. § (1) bekezdésében meghatározott büntető eljárási akadályból következik az a körülmény is, hogy amennyiben a hatóság előtt tett szabálysértésre vonatkozó valótlan tényállítás tárgyában a szabálysértési eljárás (alapügy) még meg sem indult, a hamis vád miatt büntetőeljárás nem folytatható. Ilyen esetben az erre vonatkozó feljelentés elutasítása indokolt, egyben az eljáró nyomozó ügyészség részéről a tényállításban foglalt szabálysértés elbírálása céljából a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szabálysértési hatóságnál eljárás (alapügy) kezdeményezése (feljelentés megtétele) szükséges.

7.2.2 Szabálysértési eljárás alapjául szolgáló hatóság félrevezetésének vétsége

A korábbi Btk. szabályozásához képest a jelenleg hatályos Btk. a hatóság félrevezetésének vétsége miatt büntetni rendelt bűncselekmények körét jelentősen bővítette azzal, hogy a szabálysértési, fegyelmi és egyéb hatósági eljárás alapjául szolgáló, hatóság előtt tett valótlan bejelentést is a törvényi tényállás szabályozási körébe vonta.

A Btk. szabálysértési eljárás alapjául szolgáló hatóság félrevezetésének vétségére vonatkozó rendelkezése nem egyértelmű az elkövetés helye tekintetében. A bűncselekményt elköveti, aki hatóságnál szabálysértési, illetve fegyelmi jogkör gyakorlójánál szabálysértési, illetve fegyelmi eljárás alapjául szolgáló olyan bejelentést tesz, amelyről tudja, hogy valótlan - és a 269. § esete nem áll fenn. A törvény szövege, illetve annak miniszteri indokolása arra utal, hogy a szabálysértésre vonatkozó, hatóság félrevezetésének vétsége - ellentétben a szabálysértésre vonatkozó hamis vád vétségével - kizárólag a szabálysértési jogkör gyakorlója előtt valósulhat meg. Amennyiben ezt a törvénytörvény szerinti értelmezést elfogadjuk, abban az esetben ez a bűncselekmény csak a Szabs. tv. 38. § (1)-(3) bekezdéseiben felsorolt szabálysértési hatóságok, valamint a 39. § (1)-(2) bekezdéseiben meghatározott helyszíni bírság kiszabására jogosultak előtt lenne elkövethető. Mivel a bűncselekményre és az egyéb hatósági eljárás alapjául szolgáló hatóság félrevezetésének vétsége bármely hatóság előtt elkövethető, ezért a szabálysértésre vonatkozó elkövetési magatartás tekintetében indokolatlan a fenti megkülönböztetés. Álláspontom szerint az egyértelmű és a bűncselekmény elkövetési magatartásainak - a bűncselekményre, illetve egyéb hatósági eljárásra vonatkozó bejelentéssel - azonos szabályozása érdekében szükséges lehet a Btk. módosítása akként, hogy a szabálysértési eljárás alapjául szolgáló hatóság félrevezetésének vétsége is bármely hatóság előtt tett valótlan bejelentéssel elkövethető legyen.

Az egységes jogirodalmi álláspont szerint a hatóság félrevezetése esetében a bejelentésnek büntetőeljárás, szabálysértési, fegyelmi vagy egyéb hatósági eljárás alapjául kell szolgálnia, amely akkor állapítható meg, ha a bejelentés miatt ezek az eljárások ténylegesen megindulnak, ellenkező esetben a bűncselekmény kísérletéről beszélhetünk. A büntetőeljárás közzvádra üldözendő cselekmény esetében akkor tekinthető megindítotttnak, ha a nyomozást elrendelik vagy a nyomozóhatóság halaszthatatlan nyomozási cselekményt fogatosít. Felmerül azonban a kérdés, mikor tekinthető a szabálysértési eljárás megindítotttnak. A büntetőeljárással ellentétben a szabálysértési eljárás elrendelésére formálisan nem kerül sor. A fenti kérdésre vonatkozóan a Szabs. tv. 81. § (1) bekezdésében foglaltak adhatnak választ.

Eszerint ha a feljelentés, illetve az előkészítő eljárás adatai alapján nem került sor a feljelentés elutasítására, a szabálysértési eljárást meg kell indítani. A feljelentés elutasításáról a Szabs. tv. 80. § szerint a szabálysértési hatóság, illetve az előkészítő eljárást lefolytató rendőrség nyolc napon belül köteles dönteni. Megindítottnak kell tekinteni a szabálysértési eljárást, ha a feljelentést a szabálysértési hatóság vagy a rendőrség a feljelentést nyolc napon belül nem utasítja el. A szabálysértési eljárás alapjául szolgáló, hatóság félrevezetésének vétsége befejezett alakzata - az egyéb feltételek fennállása esetén - ebben az esetben állapítható meg.

Gyakorlati kérdést vet fel a szabálysértési eljárás alapjául szolgáló hatóság félrevezetése vétségének a kísérlete és a Szabs. tv. 175. §-ában meghatározott valótlan bejelentés szabályértés elhatárolása. A szabálysértési eljárás alapjául szolgáló hatóság félrevezetésének vétségét valósítja meg a Btk. 271. § (2) bekezdése szerint az, aki a hatóságnál szabálysértési, illetve fegyelmi jogkör gyakorlójánál szabálysértési, illetve fegyelmi eljárás alapjául szolgáló olyan bejelentést tesz, amelyről tudja, hogy valótlan - és a 269. § esete nem áll fenn. A valótlan bejelentés szabálysértését pedig az követi el, aki a hatóságnál vagy közfeladatot ellátó szervnél vészhelyzetről vagy rendzavarásról valótlan bejelentést tesz. Szabálysértés az is, ha a hamis bejelentés alapján a hatóság vagy a közfeladatot ellátó szerv szükségtelenül a bejelentésben megjelölt helyszínre vonul vagy egyéb intézkedésre kényszerül. A szabálysértés tehát veszélyhelyzetről vagy rendzavarásról szóló olyan hatósághoz vagy közfeladatot ellátó szervhez tett valótlan bejelentéssel követhető el, amelynek a veszélyhelyzet elhárítása vagy megszüntetése, illetve az azt elősegítő intézkedés megtétele a feladatai közé tartozik. Felmerül azonban a kérdés, hogy pl. ismeretlen tettesek verekedésre (rendzavarásra) vonatkozó, a rendőrséghez tett valótlan bejelentése a szabálysértést vagy a fenti vétség kísérletét valósítja-e meg? Az elhatárolás bizonytalansága okán ismét érdemes visszautalni a Bíróságnak az I. fejezet 3.3 pontjában foglalt és már több alkalommal hivatkozott arra a jogelvére, amelyben a jogi normával szemben világosság, egyértelműség és kiszámíthatóság követelményét rögzítette. A megoldást véleményem szerint jogalkotói lépés, a rendzavarásról szóló bejelentésnek a szabálysértési tényállásból kiemelése jelenthetné.

7.2.3 Hamis tanúzás vétsége

Ennek a vétségnek a vizsgálata körében a Btk. 275. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott büntethetőséget kizáró ok vonatkozásában felmerülő - részben a szabályozás hiányosságából adódó - jogalkalmazási kérdésre indokolt felhívni a figyelmet. A Btk. 275. § (1) bekezdés a) pontja szerint nem büntethető hamis tanúzásért, aki a valóság feltárása esetén

önmagát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná. E büntethetőséget kizáró ok alapján például büntetőügyben nem büntethető az a tanúként kihallgatott személy, aki valóságghú vallomásaival saját magát vádolná bűncselekmény elkövetésével. Abban az esetben, amennyiben a tanú hozzátartozóját vádolná bűncselekmény elkövetésével, két eset különböztethető meg. Az egyik, amennyiben a hozzátartozó terheltje annak az ügynek, amelyben a tanú kihallgatásra kerül. Ilyenkor a tanú a Be. 82. § (1) bekezdés a) pontja alapján nem köteles vallomást tenni, a tanúvallomást, mint a terhelt hozzátartozója erre hivatkozással, további indok nélkül hátrányos következmény nélkül megtagadhatja. Amennyiben azonban nem él ezzel a jogával, úgy a tanúvallomása keretében az igazat köteles vallani, ellenkező esetben hamis tanúzás miatt büntethető, a fenti anyagi jogi büntethetőséget kizáró okra később nem hivatkozhat. A másik eset, ha a tanú hozzátartozója nem terheltje a büntetőügynek. Ekkor a tanú a vallomástételt nem tagadhatja meg, azonban ha ekkor hamis tanúvallomást tesz - mivel másként nem kerülheti el, hogy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolja - akkor később a fenti anyagi jogi büntethetőséget kizáró okra figyelemmel hamis tanúzásért nem büntethető. Ahogy a fentieket Földvári József világosan összefoglalta: „nem élvezhet büntetlenséget az a tanú, aki a maga vagy hozzátartozója vádolását mindenféle hátrány veszélye nélkül hamis tanúzás nélkül is elkerülhette volna”³⁵⁵.

A Szabs. tv. 60. § a)-b) pontjai szerint a tanúvallomást megtagadhatja az, aki az eljárás alá vont személy hozzátartozója, illetve aki magát vagy hozzátartozóját szabálysértés vagy bűncselekmény elkövetésével vádolná. Ugyanakkor a 275. § (1) bekezdés a) pontja a tanú önmaga vagy hozzátartozója *bűncselekménnyel* való vádolásáról rendelkezik, de a szabálysértésre vonatkozó büntethetőséget kizáró okot a tényállásban nem szabályozza. Felmerül tehát a kérdés, büntethető-e hamis tanúzásért az a tanú, aki szabálysértési ügyben azért tesz hamis tanúvallomást, mert máskülönben önmagát vagy hozzátartozóját szabálysértés elkövetésével vádolná. Büntethető-e például egy közlekedési szabálysértési ügyben kihallgatott tanú, ha hamis tanúvallomást tesz az ügy lényeges körülményére, mert amennyiben az igazat vallaná, úgy önmagát vádolná szabálysértés elkövetésével. Sajnálatos, hogy a jogirodalom ezt a kérdést részletesen nem vizsgálta és a Btk.-hoz fűzött magyarázatok is nagyvonalúan átléptek a problémán. Álláspontom szerint szabálysértési ügyben szabálysértésre vonatkozó tanúvallomás esetén is alkalmazni szükséges a fenti büntethetőséget kizáró rendelkezést, ellenkező esetben nem lenne értelme a Szabs. tv.-ben foglalt tanúvallomás megtagadására vonatkozó fenti rendelkezésnek és az erre vonatkozó

³⁵⁵ Földvári József, Az igazságszolgáltatás elleni büntettek. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1965, 260.

törvényes figyelmeztetéseknek. Álláspontom szerint tehát nem büntethető a tanú, ha szabálysértési ügyben valós vallomásaival önmagát szabálysértés elkövetésével vádolná. Amennyiben a tanú olyan szabálysértési ügyben tesz valótlan tanúvallomást, amelyben hozzátartozója eljárás alá vont személy és nem él a Szabs. tv. 60. § a) pontjában biztosított vallomásmegtagadási lehetőségével, úgy hamis tanúzás miatt büntethető. Ha pedig a tanú hozzátartozója szabálysértés elkövetésével vádolása elkerülése érdekében valótlan tanúvallomást tesz olyan szabálysértési ügyben, amely nem a tanú hozzátartozójával szemben vagy ismeretlen tettes ellen indult, a hamis tanúzásért nem büntethető. Ahhoz, hogy ez a kérdés ne csak jogértelmezéssel legyen eldönthető, nézetem szerint szükséges lenne a Btk. 275. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt, büntethetőséget kizáró okot a tanú önmagának vagy hozzátartozójának szabálysértés elkövetésével történő vádolás esetével kiegészíteni. Megjegyzendő, hogy a jogalkotó a lentebb tárgyalt szabálysértési eljárás alá vont személy elleni eljárásban mentő körülmény elhallgatásának vétsége vonatkozásában élt ezzel a megoldással. Ennek a hamis tanúzás esetében is történő hasonló alkalmazását tartanám indokoltnak.

Az igazságszolgáltatás elleni bűncselekmények további vizsgálata előtt, érdemes visszautalni az I. fejezet 4.4 pontjában elemzett szlovák szabálysértési jognak arra a fenti pontban részletesen bemutatott sajátosságára, hogy a magyar jog szerinti igazságszolgáltatás elleni bűncselekmények körébe tartozó hamis vád és hamis tanúzás egyes eseteit szabálysértésként rendeli büntetni. A Bíróság autonóm vizsgálata során éppen egy ilyen szabálysértést minősített büntetőjoginak és állapította meg a bíróság pártatlanságához való jog megsértését a 3.2.2 pontban írt Lauko Szlovákia elleni ügyében.

7.2.4 Szabálysértési ügyben hamis tanúzásra felhívás vétsége

A bűncselekmény passzív alanya - a büntető- és polgári ügyben elkövethető büntetti alakzathoz hasonlóan - csak más egyedileg meghatározott személy lehet, akit a szabálysértési eljárás keretében tanúként hallgathatnak ki. Eljárás alá vont személy vonatkozásában tehát - természetesen - nem követhető el a hamis tanúzásra felhívás. Amíg azonban a hamis tanúzásra felhívás büntetti alakzatainál közömbös az a körülmény, hogy a hamis tanúzásra felhívás alapjául szolgáló ügy folyamatban van-e, addig a szabálysértési ügyben - objektív büntethetőségi feltételként - a szabálysértési eljárásnak folyamatban kell lennie a szabálysértési ügyben hamis tanúzásra felhívás vétsége megállapíthatóságához. A szabálysértési eljárás folyamatban lévőnek tekinthető a Szabs.tv. 81. § (1) bekezdése alapján -

a 7.2.2.) pontban fentebb leírtak szerint - ha a feljelentés, illetve az előkészítő eljárás adatai alapján nem került sor a feljelentés elutasítására. A szabálysértési ügyben hamis tanúzásra felhívás vétsége - eltérően a büntetési alaktól - nem követhető el olyan időben, amikor a hamis tanúzásra felhívás alapjául szolgáló szabálysértés elkövetéséről a szabálysértési hatóság még nem szerzett tudomást.

Fontos azonban rögzíteni: mivel a hamis tanúzás csak az ügy lényeges körülményére vonatkozó kérdésben követhető el, ezért a hamis tanúzásra felhívásnak is az ügy lényeges körülményére - szabálysértési ügyben a szabálysértési ügy lényeges körülményére - kell vonatkoznia. Másképpen fogalmazva, csak lényeges körülményt érintő hamis vallomásra rábírás minősülhet hamis tanúzásra felhívásnak. A szabálysértési ügy lényeges körülményének minősülnek - a büntetőügyhöz hasonlóan - az adott ügy egészét figyelembe véve a tényállási elemek és azok a körülmények, amelyek befolyásolják a szabálysértési felelősség megállapítását, az eljárás alá vont személlyel szemben alkalmazandó joghátrány megállapítását, a szabálysértési hatóság bizonyítékokkal kapcsolatos meggyőződésének kialakítását. A szabálysértési eljárás tekintetében lényegesnek minősülnek a bizonyítással, hatáskörrel, illetékességgel, kényszerintézkedések alkalmazhatóságával kapcsolatos körülmények.³⁵⁶

7.2.5 Szabálysértési eljárásban kényszerítés hatósági eljárásban vétsége

Ezt a bűncselekményi törvényi tényállást a korábbi Btk. 242/A. §-a hatósági eljárás akadályozása cím alatt szabályozta.³⁵⁷ Az Btk.-hoz fűzött indokolás szerint, a tényállás címének módosítására - a tartalmában jelentősen eltérő - hatóság eljárásának megzavarása bűncselekmény hasonló elnevezése miatt került sor. A korábbi Btk. 242/A. §-ában foglalt hatósági eljárás akadályozása és a Btk. 278.§-ában meghatározott kényszerítés hatósági eljárásban bűncselekmények elkövetési magatartásaiban lényeges tartalmi módosítás nem történt. Ugyanakkor a kényszerítés hatósági eljárásban bűncselekmény elkövetését a jelenleg hatályos Btk. - eltérően a korábbi Btk. büntettként szankcionálásához képest - enyhébben, vétségként rendeli büntetni, ha a bűncselekmény elkövetésére szabálysértési hatóság előtt folyamatban lévő ügyben kerül sor. Indokolt felhívni a figyelmet ennek a bűncselekménynek és a szabálysértési ügyben hamis tanúzásra felhívás vétségének az elhatárolására vonatkozó alábbi elvi döntésre. A szabálysértési eljárásban kényszerítés hatósági eljárásban vétségének

³⁵⁶ Belovics Ervin, Molnár Gábor Miklós, Sinku Pál, Büntetőjog II. hvgorac, Budapest 2012, 378.

³⁵⁷ Az 1978. évi IV. törvényt a 2001. évi CXXI. tv. 31. §-a - az Egyesült Nemzetek Határon Átnyúló Szervezett Bűnözés Elleni Egyezményének 23. cikkével összhangban - egészítette ki a hatósági eljárás akadályozásának büntetével.

kísérletét és nem a szabálysértési ügyben hamis tanúzásra felhívás vétségét követi el, aki erőszakkal vagy fenyegetéssel eredménytelenül próbálja kényszeríteni a sértettet arra, hogy a folyamatban lévő szabálysértési eljárásban valótlan tartalmú tanúvallomást tegyen.³⁵⁸

7.2.6 Hatósági eljárás megzavarásának vétsége

A törvényi tényállás a hatóság eljárásának megzavarását, mint elkövetési magatartást rendeli büntetni, ezért a bűncselekmény a szabálysértési hatóság eljárása keretében is elkövethető. Az alacsonyabb társadalomra veszélyességre tekintettel, álláspontom szerint megfontolandó lehet a szabálysértési hatóság előtti elkövetésről külön, enyhébben büntetendő tényállási elemként rendelkezni.

7.2.7 Szabálysértési eljárás alá vont személy elleni eljárásban mentő körülmény elhallgatásának vétsége

A korábbi Btk. nem büntette, míg a hatályos Btk. vétségként rendeli büntetni a mentő körülmény elhallgatását a szabálysértési, közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegés és a fegyelmi eljárás alá vont személy vonatkozásában, ezeknek az eljárásoknak a szankciórendszere szigorodására tekintettel. A Btk. olyan tény elhallgatását rendeli büntetni, amelytől az eljárás alá vont személy elleni eljárás megszüntetése függhet. Fontos megjegyezni, hogy nem minden szabálysértés bagatell súlyú. Nem ritkán több százezer forintos kár keletkezik például egy közlekedési szabálysértés következtében, ezért valóban indokolt ez a szigorítás.

E törvényi tényállás új elemeire tekintettel az Btk. külön, az egyes fenti eljárásokra vonatkozóan rendelkezik - az önvádra kötelezés tilalmának elvére tekintettel - a büntethetőséget kizáró okokról.

A mentő körülmény elhallgatásának alanya tettesként bárki lehet, akinek tudomása van a megszüntetést megalapozó tényekről. A tanú is megvalósíthatja a bűncselekményt, ha a tanúvallomást jogosulatlanul megtagadja, és ezzel nem hoz olyan tény a hatóság tudomására, amelytől az eljárás alá vont személlyel szemben indult szabálysértési eljárás megszüntetése függhet. A szabálysértések vonatkozásában a Btk. 281. § (4) bekezdésében meghatározott büntethetőséget kizáró okok azoknak a személyeknek a vonatkozásában állnak fenn, akik a szabálysértést elkövették, vagy ha ezeket a mentő körülményről tudomással bíró hozzátartozója követte el, illetve ha az érintett személy tanúként történő kihallgatása a törvény

³⁵⁸ BH2006.384.

erejénél fogva kizárt.³⁵⁹

8 Igazolatlan iskolai hiányzások szabálysértési jogkövetkezményeiről

A világon elsőként I. Frigyes Vilmos porosz uralkodó vezette be az általános tankötelezettséget 1717-ben. Rendeletében előírta, hogy minden öt és tizenkét év közötti gyermek a téli hónapokban minden nap, nyáron pedig hetente egyszer-kétszer látogassa az iskolát, ám ennek gyakorlati megvalósítása számos akadályba ütközött. A 18. században az európai uralkodók nem is próbálkoztak hasonló lépés megtételével. Az általános tankötelezettség bevezetésére és ezzel párhuzamosan a modern, nemzeti oktatási rendszerek kialakulására egy évszázaddal később, a 19. század folyamán került sor Európa-szerte.

Magyarországon először az Eötvös-féle, a népiskolai közoktatás tárgyában hozott 1868. XXXVIII. törvénycikk írta elő az általános tankötelezettséget.³⁶⁰ Ez a törvény is a szülőt, illetve gyámot tette felelőssé az iskolai mulasztásért. A törvény jogkövetkezményként a szülő, gyám komoly figyelmeztetését írta elő, ennek eredménytelensége esetén pedig - a mulasztások számától függően – a szülő összesen négy alkalommal fokozatosan emelkedő mértékű pénzüsszeg megfizetésére volt kötelezhető az iskola részére. Ennek eredménytelensége esetén az iskolai szék a felsőbb hatóságnál jelentést tett, amely a gyermek számára a községi hatóságnál külön gyám rendelését is szorgalmazhatta.

Az iskoláztatási kötelesség teljesítésének biztosításáról szóló 1921. évi XXX. törvénycikk ugyancsak előírta minden gyermek gondviselője számára a gyermek iskolai beíratási, valamint rendszeres iskolába járásáról való gondoskodás kötelezettségét. Ha a gondviselő beíratási kötelességét felhívás ellenére nem teljesítette, kihágás miatt elzárásra is átváltoztatható pénzbüntetéssel is sújtható volt, és az illetékes elsőfokú iskolai hatóság a gyermeket hivatalból beíratta az iskolába. Az igazolatlanul mulasztó gyermek gondviselőjét az elsőfokú iskolai hatóság első alkalommal megintette, amelynek eredménytelensége esetén a másodszor vagy harmadszor igazolatlanul mulasztó tanuló gondviselőjét a községi eljárás pénzbírsággal büntette. E bírságotól függetlenül kihágást követett el az a gondviselő, akinek gyermeke a tanév során negyedszer mulasztott igazolatlanul az iskolából. Amennyiben pedig a gondviselőt beíratási kötelezettségének elmulasztása vagy gyermeke iskolai hiányzásai miatt két éven belül kihágás miatt már elítélték, úgy az igazolatlan hiányzások miatt ismételten indult kihágási eljárás során egy

³⁵⁹Belovics Ervin, Molnár Gábor Miklós, Sinku Pál, Ij., 356., 397- 398.

³⁶⁰ Istenes Mónika - Péceli Melinda, Tankötelezettségi korhatárok nemzetközi összehasonlításban, Iskolakultúra 2010. 4, 3-22.

hónapig terjedő elzárással és pénzbüntetéssel volt büntethető. Ezeket a szabályokat lényegében megtartotta „Az iskolai kötelezettségről és a nyolcosztályos népiskoláról szóló” 1940. évi XX. törvénycikk, majd az azt hatályon kívül helyező 1951. évi 15. tvr. rendelkezései is.

E kihágást az 1959. évi 29. tvr. szabálysértésnek nyilvánította, figyelemmel a szabálysértési jogágban időközben bekövetkezett - a II. fejezetben részletesen elemzett - változásokra. A módosítás jelentős, újabb rendelkezése volt, hogy a gondviselő szabálysértési felelőssége nem volt megállapítható, amennyiben igazolta, hogy a maga részéről mindent megtett a gyermek mulasztásának megakadályozása érdekében. A tankötelezettségről szóló 1962. évi 13. tvr. az addigi szabályozás terén nem hozott jelentős változást. A jogszabály szerint azonban a gondviselő szabálysértési felelőssége már akkor is megállapítható volt, ha gyermeke ugyanabban a tanévben másodízben vagy ennél többször igazolatlanul mulasztott, kivéve, ha a gondviselő igazolta, hogy mindent megtett a hiányzás megakadályozása érdekében.

Az első szabálysértési kódexhez kapcsolódó 17/1968. (IV. 14.) számú Korm. rendelet IX. fejezetében kapott helyet a tankötelezettség megszegése esetén alkalmazandó tényállás. Változatlanul az iskolába történő be nem íratást, illetve ugyanabban a tanévben másodízben vagy ennél többszöri igazolatlan mulasztást rendelte büntetni. Kiemelendő, hogy e szabályozás szerint csak teljes tanítási napnyi hiányzás minősült az oktatás elmulasztásának, az egy-egy tanóráról történő igazolatlan távollét esetén a gondviselő szabálysértési felelőssége nem volt megállapítható. Az oktatásról szóló 1985. évi I. törvény szerint a tankötelezettség teljesítéséért továbbra is a szülő volt felelős. A tankötelezettségről szóló 6/1986. (VI. 26.) MM rendelet szerint a felszólítás eredménytelensége és a tanuló másodszor vagy ennél többször történő igazolatlan mulasztása esetén kezdeményezett az igazgató szabálysértési eljárást. A tankötelezettségre vonatkozó szabályozást ezt követően a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény és a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet jelentették, amelyek lényegében úgy rendelkeztek, hogy az iskola a tanköteles igazolatlan hiányzása esetén első alkalommal a szülőt, majd ezt követően a gyermekjóléti szolgálatot, tíz órát meghaladó igazolatlan hiányzás esetén pedig a szabálysértési eljárás lefolytatása céljából a jegyzőt volt köteles értesíteni. A 11/2010. (X. 6.) NEFMI rendelet az iskolák adminisztrációs terheit akként növelte, hogy az iskolaigazgatónak a fenti értesítési kötelezettségeken túl tíz órát elérő igazolatlan hiányzás esetén nemcsak a jegyzőt, hanem a gyermekjóléti szolgálatot, majd harminc óra igazolatlan hiányzás esetén a szülő mellett ismét a gyermekjóléti szolgálatot, ötven igazolatlan óra után ismét a jegyzőt

kellett értesítenie. Ez a szabályozás azonban nem rendelkezett arról, hogy az iskola mely (tíz vagy ötven igazolatlan óra miatti) értesítésére indul a jegyzői szabálysértési hatóság előtt eljárás, azaz mely értesítés tekintendő szabálysértési feljelentésnek. Megjegyzendő, hogy az iskolák legtöbbször nem is tudták, hogy jelzésükkel valójában szabálysértési eljárást kezdeményeztek, ezáltal a jelzéseik nem tartalmazták a szabálysértési feljelentések törvényi elemeit, különösen a feljelentett személyes adatait, amely jelentősen megnehezítette a szabálysértési, illetve az ilyen szabálysértések miatti végrehajtási eljárások lefolytatását. A szabálysértési felelősséget érintő jogszabályi környezetet jelenleg a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény és a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet adják. Ezeket a szabálysértési felelősséget megalapozó igazolatlan hiányzásokkal kapcsolatos szabályokat a korábbinál áttekinthetőbben rendezik. Jelenleg a szabálysértési tényállás megvalósulásához szükséges igazolatlan hiányzások mértéke az óvodai nevelésben részt vevő gyermek esetén tizenegy nap, tanköteles tanuló esetén harminc tanítási óra. A Szabs. tv. az Sztv. rendelkezésével lényegében megegyezően változatlanul a szülő, gyám szabálysértési felelősségre vonását írja elő - többek között - akkor, ha a gyermek óvodai, iskolai beíratási kötelezettségét nem teljesíti, valamint ha gyermeke ugyanabban az óvodai nevelési évben az iskolai életmódra felkészítő foglalkozásokról, illetőleg ugyanabban a tanévben az iskolai kötelező tanórai foglalkozásokról igazolatlanul a jogszabályban meghatározott mértéket vagy annál többet mulaszt.

A gyakorlatban a Szabs. tv. 2016. január 1. napját megelőzően is viták tárgyát képezte, hogy a gondviselő egy tanévben hány alkalommal vonható felelősségre e szabálysértés miatt. A járásbírósi álláspont szerint egy adott tanévben a szabálysértés csak egy alkalommal követhető el és további iskolai vagy óvodai értesítés esetén az illetékes ügyésznél kell kiskorú veszélyeztetésének bűncselekménye miatt büntetőeljárást kezdeményezni. Ezzel ellentétben az ügyészségi álláspont szerint, - mivel a fenti rendelet meghatározta, hogy az igazolatlan mulasztás esetén az oktatási intézménynek arról mely szerveket kell értesítenie - ugyanabban a tanévben több alkalommal is megvalósulhat a szabálysértési tényállás, hiszen nem kizárt a tanév eltérő időszakában történő harminc óra igazolatlan hiányzás. A jogalkotó végül a Szabs. tv.-t 2016. január 1. napjától akként módosította, hogy a 247. § (1) bekezdés c) pontjában meghatározott szabálysértés miatt szabálysértési felelősségre vonásnak egy nevelési évben, egy tanítási évben egyszer van helye.

Ezzel a döntéssel álláspontom szerint az igazolatlan iskolai mulasztások szabálysértési szankcionálása súlytalanná, lényegében feleslegessé vált. Tapasztalataim szerint amennyiben az ismétlődően előforduló igazolatlan hiányzások mögött nem szülői felelőtlenség vagy családi, lelki okok álltak, akkor az ismételt szabálysértési felelősségre vonás, de a már szabálysértési eljárás önmagában is visszatartó hatással voltak, az ismételt kiszabott pénzbírság sok esetben eredményesnek bizonyult a mulasztások megszüntetése érdekében. A szabálysértési hatóságok korábbi szankcionálási gyakorlatáról elmondható, hogy első alkalommal történő, alacsonyabb számú igazolatlan hiányzás miatt általában a figyelmeztetéssel, mint intézkedéssel éltek. A pénzbírság kiszabásáról és annak mértékéről a szabálysértési hatóságok a szülő, törvényes képviselő körülményeinek alapos mérlegelésével határoztak, hiszen ezáltal sok esetben alacsony jövedelemmel rendelkező családra és a tanköteles gyermekekre nézve hoztak hátrányos anyagi következménnyel járó döntést. Természetesen a gondviselő szabálysértési felelősségre vonásának eredménye nagyban függött a gyermek, illetve a család fogadókészségétől. Számos esetben előfordult, hogy a szülő, törvényes képviselő gyermekét szándékosan és hosszú időn keresztül visszatartotta az iskolából, azaz a tanuló úgy hiányzott nagy számban igazolatlanul, hogy arról a gondviselőnek folyamatosan tudomása volt, vagy abba belenyugodott és a tankötelezettség teljesítése érdekében semmilyen intézkedést nem tett meg. Ilyen esetekben a szülő szabálysértési felelősségre vonása és vele szemben fokozatosan emelkedő összegű pénzbírság kiszabása - a gyakorlati tapasztalatok szerint - általában nem jelentett visszatartó erőt. Ezekben az esetekben merülhet(ett) fel a kiskorú veszélyeztetése büntetnének a gyanúja, de ekkor sem általános jelleggel (például egy ismételt harminc órás igazolatlan hiányzás esetén). A bíróságok fenti érvelése azért is nehezen érthető, mivel az nem volt összhangban a jelenleg is hatályban lévő 22/2007. BK véleménnyel. Eszerint a nevelésre köteles személy kötelességeinek egyike, hogy biztosítsa a tanköteles gyermek iskolába járását. Ha ezt nem teljesíti, a gyermeket az iskola látogatásától huzamosabb ideig visszatartja, úgy ez a nevelési, felügyeleti, gondozási kötelezettség olyan súlyos megszegése, amely a gyermek szellemi fejlődését veszélyezteti. A gyermek szellemi fejlődésének veszélyeztetése nemcsak akkor áll fenn, ha a gyermek írástudatlan marad, hanem akkor is, ha az iskolalátogatástól való huzamos visszatartása következtében nincsenek meg azok az alapvető ismeretei sem, amelyek hiánya folytán az életviteléhez szükséges további ismereteket sem képes megszerezni. A kiskorú veszélyeztetése büntette megállapításának alapvető feltétele azonban, hogy a szülőnek a fenti súlyos kötelességmulasztása azzal a következménnyel járjon, hogy a gyermek szellemi fejlődését veszélyeztesse. Ennek hiányában csupán szabálysértés valósul meg. A gyermek

szellemi fejlődésének veszélyeztetését a büntetőeljárás során szakértő bevonásával, vagy a tárgyaláson egyéb bizonyítékok alapján kell megállapítani. Megjegyzendő, hogy a szabálysértési hatóság feljelentése alapján a kiskorú veszélyeztetésének büntette a gyakorlatban csak az alapfokú nevelés-oktatásban részt vevő tanuló esetében nyer megállapítást, mivel a fent leírt eredmény csak az ő esetükben következik be.

Tapasztalatom szerint tehát az egy tanévben többször előforduló, jogszabályi mértéket meghaladó igazolatlan mulasztások miatti ismételt felelősségre vonás, ha nem is mindig, de sok esetben eredményes volt. Ennek fenntartására irányuló jogalkotói szándék hiányában - bár ahogy fentebb érzékeltettem régóta fennálló és működő szabályozás volt -, talán indokoltabb lett volna a szabálysértési szankcionálás megszüntetése. Különösen, mert a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény alapján az ötvenedik kötelező tanórai foglalkozás igazolatlan mulasztása esetén a családi pótlék szüneteltetése iránt kell intézkedni. A súlyosabb mértékű, a gyermek értelmi fejlődését is veszélyeztető mértékű hiányzások esetén a fentiek szerint büntetőeljárásra kerülhet sor.

Végezetül álljon itt még néhány gyakorlati példa. Számos esetben előfordul, hogy a szülő, törvényes képviselő nem vonható szabálysértési felelősségre és a szabálysértési eljárás megszüntetésére kerül sor, ha a feljelentésből, valamint a meghallgatás során beszerzett adatokból megállapítható, hogy a gondviselő gyermeke rendszeres iskolába járatása érdekében mindent megtett. Ilyen döntés meghozatalára az eset összes körülményének, az igazolatlan hiányzások okainak mérlegelése szolgálhat alapul. A leggyakrabban előforduló eset, amikor a szülő, törvényes képviselő gondoskodik arról, hogy tanköteles gyermeke reggel időben elinduljon iskolába, a tanuló azonban a szülő tudta nélkül vagy meg sem jelenik az oktatási intézményben, vagy napközben mulaszt igazolatlanul a tanórákról. Az így megvalósított igazolatlan hiányzásokra általában felsőbb évfolyamos tanulók esetében kerül sor, akiknek igazolatlan mulasztásairól a szülő csak az iskolától utólag értesítésül, hiszen a gyermek iskolába indítását követően nincs tudomása annak napközben folytatott tevékenységéről. A szabálysértési eljárás megindításához szükséges mértékű igazolatlan óraszámot a tanuló ugyanis már eléri azzal is, ha csupán két napon nem jelenik meg az iskolában vagy több egymást követő napon mulaszt néhány tanórát. Az iskolának a szülő felé történő értesítési kötelezettségére vonatkozó jogszabályi előírás, valamint az oktatási intézmények házirendjeiben foglalt, a gondviselő gyermeke hiányzására vonatkozó bejelentési kötelezettségére vonatkozó szabály ellenére számos esetben előfordul, hogy a szülő gyermeke hirtelen, nagyobb óraszámú igazolatlan mulasztásáról csak akkor értesül, amikor már az

iskolának szabálysértési feljelentéssel kell élnie. Természetesen az, hogy a szülő mindent megtett gyermeke iskolába járása érdekében, és a napközben történt igazolatlan hiányzásokról nem volt tudomása, a szabálysértési hatóság korábbi gyakorlatában sem volt elfogadható védekezés kiemelkedően magas számú vagy rendszeres igazolatlan hiányzások esetében.

Eltérően alkalmazzák a járási hivatalok a Szabs. tv. 147. § (1) bekezdésének azt a rendelkezését, hogy a szülő vagy törvényes képviselő szabálysértési felelősséggel tartozik azért, ha szülői felügyelete vagy gyámsága alatt álló gyermeket kellő időben az óvodába, illetve az iskolába nem íratja be. Eltérő a gyakorlatban, hogy a „kellő idő” a kormányhivatal által a beíratásra kijelölt időintervallumot jelenti, vagy, ha a tanév kezdetéig nem kerül sor a beíratásra. Ezzel kérdéssel kapcsolatban - álláspontom szerint - az ügyészség szakmai iránymutatása kellően megalapozott. Eszerint a szabálysértéssel védett társadalmi érdek a gyermek óvodai nevelésben való részvételi kötelezettségének, illetve tankötelezettségének a teljesítése, ezért mindaddig, amíg ez az érdek nem sérül, a szabálysértés nem valósul meg. Ez az érdek nem sérül, ha a gondviselő nem az erre kijelölt időkeretben, hanem valamely okból később, de eleget tesz gyermeke beíratási kötelezettségének. Ezt támasztja alá az is, hogy a Szabs.tv. 247. §-ának c) pontja szerinti, a gyermek igazolatlan hiányzásai által megvalósuló szabálysértés csak akkor állapítható meg, ha a gyermek tanulói jogviszonyban áll, amit a beíratás hoz létre. Ha tehát a tankötelezettség teljesítése amiatt sérül, hogy a gyermeket be sem íratják az iskolába, az eljárás alá vont személy felelősége az a) pont szerinti szabálysértés alapján vizsgálendő.

9 Egyéb jogalkalmazási kérdések

Lényegesnek tartom érinteni még a jogalkalmazók helyzetét az egyes szabálysértési hatóságoknál. Röviden áttekintem tehát a szabálysértési jogalkalmazók felkészültségét, továbbképzésük, illetve a jogalkotásba történő bevonásuk jelenlegi állapotát. E szempontok tekintetében természetesen a bíróságok vannak a legkedvezőbb helyzetben. A szabálysértési ügyekben eljáró kiemelt bírósági titkárok - mivel kinevezésük feltétele is - valamennyien jogi szakvizsgával rendelkező jogászok. Kizárólag szabálysértési ügyekben járnak el. Évente 1-2 alkalommal az OBH által szervezett, jogalkalmazói feladatuk ellátásában jól hasznosítható szakmai továbbképzésen vesznek részt. Emellett a bíróságok az adott megyén belül is külön figyelmet fordítanak arra, hogy a titkárok naprakész ismeretekkel rendelkezzenek. Az OBH kodifikációs javaslatainak a megtétele előtt kikéri a bírósági titkárok véleményét, tapasztalatait.

A rendőrség szervezetében a szabálysértési előadók végzettségével szembeni minimális követelmény az érettségi vizsga, a gyakorlatban azonban sok esetben jogász végzettségű előadók végzik a szabálysértési ügyek intézését. A rendőrkapitányságokon szolgálatot teljesítő szabálysértési előadók szervezett továbbképzésben nem vesznek részt, ugyanakkor az Országos Rendőr-főkapitányság által a jogszabályok módosulásával kapcsolatban magtartásra kerülő eligazításokon elhangzó információk a megyei rendőr-főkapitányságokon keresztül továbbításra kerülnek a rendőrkapitányságok szabálysértési előadói részére. A jogalkotási folyamatba a szolgálati út betartásával a szabálysértési előadókat bevonják.

A mondottakkal szemben a járási hivataloknál kevésbé kedvező a helyzet. Érdeemes kitérni arra, hogy a jegyzői szabálysértési előadók - ahogy ezt már fentebb több ponton is érintettem - különösen a megyei jogú városokban rendszerint többen is, kizárólag a szabálysértési szakterülettel foglalkozó ügyintézők voltak, amely egyébként kisebb városok esetében is igaz volt azzal, hogy legfeljebb a birtokvédelmi eljárások tartoztak még az ellátandó feladataik közé. Ekként módjuk és lehetőségük volt arra, hogy elmélyülhessenek és otthonosan mozoghassanak a jogterület egyes kérdéseiben. A járási hivataloknál ehhez képest a szabálysértési előadókat a szervezeten belül olyan feladat ellátására „húzzák”, ahol éppen szükség van rájuk. Ellátnak tehát feladatot a kormányablaknál, a szociális ügyintézésben és ott, ahol éppen „ég a ház”. Álláspontom szerint ez a megoldás a szabálysértési terület ismeretének súlyos hiányáról árulkodik többek között. Ez ugyanis egy büntetőjogi gondolkodást igénylő szakterület! A fenti módon a szabálysértési ügyintézőknek esélyük sincs arra, hogy ezen a jogterületen elmélyüljenek. Jellemzően jogász végzettséggel látják el a feladatot, szervezett képzést részükre legfeljebb a szabálysértési nyilvántartási rendszer vonatkozásában tartanak. A jogalkalmazókat ugyan bevonják a jogalkotás folyamatába, bár a fentiek ismeretében a jogterületben való elmélyülésüket és motiváltságukat illetően aggályaimat kell, hogy kifejezzem.

10 Összefoglaló gondolatok

10.1 A szabálysértés miatt eljáró hatóságok

A jegyző általános szabálysértési hatósági jogkörének megszüntetése mellett álláspontom szerint szakmai és gyakorlati érvek egyaránt szóltak. Nem tudok azonban egyetérteni az általános hatáskörű szabálysértési hatóság jogköreinek a meggyengítésével, annak az egyszerűbb megítélésű ügyek elbírálására, illetve végrehajtói szervvé való „redukálásával”.

Egy, a jelenleg bírói hatáskörbe tartozó szabálysértések elbírálásának jogkörével megerősített központi közigazgatási szabálysértési hatóság létrehozása megítélésem szerint célszerűbb lett volna, az Sztv. megalkotásával létrehozott közigazgatási büntetőjog koncepciót is ez szolgálta volna.

10.2 A szabálysértési szankciók

Az iménti javaslatomnak a megvalósulását azonban a közigazgatási jog irányából eleve gyengítették a közigazgatás büntetőhatalmának érvényesítésében egyre nagyobb szerepet játszó ágazati közigazgatási bíróságok, az egyes közlekedési szabályszegések esetén bevezetett objektív alapú bírságolás, illetve az önkormányzati rendeletekben megállapított szabályszegések miatti közigazgatási bírságolás. A büntetőjog irányából a közigazgatási büntetőjogot főként a folyamatosan szigorodó szankciórendszer gyengítette. A szigorodó szankciórendszerben új büntetésként csak a közérdekű munka jelent meg, a büntetések differenciálása - a szakirodalomban napvilágot látott szép számú javaslat ellenére - nem történt meg.

A szankciók közül az arra vonatkozó többször felmerült jogalkotói elképzelések ellenére az elzárás nem került kiiktatásra. Ehelyett inkább egyre szélesedett az alkalmazásának a lehetősége. Ennek egyik legfontosabb példája a tulajdon elleni szabálysértések elzárással sújthatósága és emiatt bírósági hatáskörbe utalása volt, ugyanakkor e szabálysértések felderítéséhez szükséges jogi eszközök a mai napig kevésbé biztosítottak. Legalább ilyen fontosak a Szabs. tv. 23. §-ában meghatározott halmazati büntetésre vonatkozó szabály, amelyek alapján ismételt elkövetés esetén bármely szabálysértés miatt elzárás szabható ki úgy, hogy a jogalkalmazói mérlegelés szempontjai nem kerültek rögzítésre, amely végső soron az Egyezményel is ellentétesnek tekinthető. A szabályozás jogállami módon a jogalkalmazói önmérsékletnek köszönhetően képes működni.

A pénzbírság legalacsonyabb és legmagasabb összegének megemelése megtörtént, de a jogalkotó - egyébként a korábbi történeti hagyományoktól eltérő módon - az egyes tényállások esetében alkalmazható speciális maximumokról nem rendelkezett, ekként a cselekmények közötti jogalkotói súlyozás maradt el, amely a tetterányos büntetéskiszabás jogállami követelményével ellentétes helyzetet eredményezett. Végezetül a fix összegű szabálysértési bírságoknak a szubjektív alapú szabálysértési bírságok közé bevezetésének, előremutató célja nem látható a jelenlegi szabályozásban különösen, ha azt a hasonló német jogintézménnyel összevetve vizsgáljuk.

A közérdekű munka az Sztv.-ben a végrehajtás egyik eszköze volt, a Szabs. tv.-ben már önálló büntetésként is megjelent. A törvény jelenlegi szabályozásából eredően azonban nem éri meg ennek alkalmazása, mivel a pénzbírság az elkövető hozzájárulásától függően megváltható közérdekű munkával, e büntetés kiszabásához való hozzájárulással nem teljesítés esetén csak elzárásra átváltoztatásra kerülhet sor.

10.3 Helyszíni bírság

A helyszíni bírságolási eljárás az Sztv. és a Szabs. tv. rendelkezései szerint is az eljárás gyorsabb és egyszerűbb lefolytatásának eszköze maradt. A Szabs. tv. a helyszíni bírság mértékében és végrehajtási rendjében is szigorított az Sztv.-ben foglaltakhoz képest, amely nem segíti elő azt, hogy az elkövető inkább a helyszíni bírságot válassza a súlyosabb következményeket kilátásba helyező szabálysértési eljárás helyett. A Szabs. tv.-nek változatlanul neuralgikus pontja a távollétes helyszíni bírságolás intézménye. A jogalkalmazás visszaszorítaná annak lehetőségét, hogy a jármű üzembentartója a törvényben biztosított vallomástétel-megtagadási jogával éljen. Az ennek érdekében igénybe vett - fentebb ismertetett - jogalkalmazási technikák során lényegében „szembe megy” a jogalkalmazás az önvádra kötelezés tilalmának az Egyezményben, az Alaptörvényben és a Szabs. tv. alapvető rendelkezéseiben is deklarált elvével. A helyszíni bírságolásra vonatkozó bírálható rendelkezés továbbá álláspontom szerint az, hogy a jogalkotó olyan személyi kör részére biztosította a helyszíni bírságolás és bíróság elé állítás jogát, akik nem feltétlenül rendelkeznek az erre vonatkozó szakismerettel. Komoly aggályokat vet fel az is, hogy a rendőrség bármely szabálysértés miatt helyszíni bírságot szabhat ki. Lehetetlen ugyanis minden tényállás, minden kerettényállást kitöltő norma pontos ismeretét várni tőlük. Az elzárással sújtandó szabálysértések esetén a helyszíni bírságolás lehetővé tételét jogalkotói „önellentmondásnak” kell, hogy minősítsem. Ha ugyanis a társadalomra leginkább veszélyes, körültekintő mérlegelést igénylő szabálysértések sújthatóak elzárással, akkor ezek vajon miért bírálhatóak el egyszerűsített helyszíni bírságolás keretében?

10.4 A végrehajtás rendjéről

A tárgyalás tartása nélkül meghozott, jogorvoslattal nem támadható érdemi döntések vonatkozásban aggályosnak tekinthető a Szabs. tv.-nek az a korábbi szabályozástól eltérő rendelkezése, hogy az ilyen ügydöntő határozatok, illetve a végzések nem a közlésük, hanem a meghozataluk napján emelkednek jogerőre, mivel adott esetben a szankció teljesítési

határidejét szűkítheti. Álláspontom szerint e szabályozás alapjául a jogerősítés és a végrehajtás folyamatának egyszerűsítése és gyorsítása nem szolgálhat.

A fogyatékos személyek vonatkozásában az elzárást kizáró garanciális okok tekintetében helytelen az a szabályozás, hogy amennyiben az ilyen okok a végrehajtás végső stádiumában jutnak a hatóság tudomására, úgy az átváltoztató végzés csak egy esetleges perújítás keretében támadható. Ehelyett az átváltoztató döntés bíróság által történő hatályon kívül helyezésének a biztosítása lenne indokolt. A Szabs. tv. 10. §-ában meghatározott szabályozással való visszaélésre széles lehetőséget biztosít az, hogy a jogalkotó nem tette világossá, e garanciális szabályokat milyen betegségben, fogyatékoságban szenvedő személyek esetében kívánja alkalmazni.

10.5 A jogorvoslatok rendjéről

A jogorvoslathoz és a bírósághoz való jog biztosításának mikéntje évtizedek óta a szabálysértési jog homlokterében áll. Annak ellenére, hogy a bírósághoz és a jogorvoslathoz való jog biztosításának mikéntjét az Egyezményben, hazai jogorvoslatok fejlesztéséről szóló ajánlásban, a Bíróság és magyar Alkotmánybíróság által lefektetett jogelvekben is számtalanszor rögzítették, mégis a jelenlegi hazai szabályozásban még mindig találhatóak ezeket a jogokat korlátozó rendelkezések. Ilyen például az, hogy a Szabs. tv. a szabálysértési hatóság részére határozata felülvizsgálatát csak akkor teszi lehetővé, ha a kifogásban a meghozatalkor nem ismert új tényre hivatkoznak. Mivel a bíróságnak a kifogás alapján a határozat megváltoztatására is csak ekkor van lehetősége, ezért kizárólag enyhítésért, ha új tény vagy körülmény nem merült fel - legalábbis szorosan a törvény rendelkezései alkalmazásával - nem is lehet jogorvoslattal élni.

Az ügyészi jogok vonatkozásában nem került kifejezetten szabályozásra az eljárás alá vont személy terhére benyújtható felhívás határideje, csak abban az esetben, ha a szabálysértési hatóság határozatában bűncselekményt bírált el. További hiányosság, hogy az ügyészi felhívás esetén az ügyész a szabálysértési hatóságnak csak a felhívás alapján meghozott intézkedéséről értesül főszabályként, s az esetlegesen bírói szakban később meghozott jogerős döntésről nem, pedig az egységes jogalkalmazás érdekében erre szükség lenne. A becsületsértési ügyekre vonatkozó külön rendelkezések között meghatározott megszüntetési okok esetében a jogalkotó nem rendelkezett arról, hogy az ilyen megszüntető határozatok esetében intézkedni kell-e a szabálysértési határozat ügyész részére történő megküldéséről. Nem biztosít a Szabs. tv. további jogorvoslatot az ügyésznek a panasz tárgyában hozott

rendelkezése ellen, emellett az eljárás egyszerűsítése okán célszerű lenne a szabálysértési hatóság határozata ügyészi módosításának lehetővé tétele is. Egyes esetekben a perújításra nyitva álló egy éves határidő kevésnek bizonyulhat. Indokolt a Szabs. tv. rendelkezései között továbbra is az elővezetések feletti ügyészi kontroll megtartása. Nincs azonban arra vonatkozó kifejezett és világos szabályozás, hogy az ügyész csak az elzárást megalapozó végrehajtási eljárás vagy az alapeljárás törvényességét is ellenőrizheti-e.

10.6 A szabálysértési jog és az igazságszolgáltatás elleni bűncselekmények kapcsolatáról

A Btk. szabálysértési eljárás alapjául szolgáló hatóság félrevezetésének vétségére vonatkozó rendelkezése nem egyértelmű az elkövetés helye tekintetében. A törvény szövege, illetve annak miniszteri indokolása alapján kizárólag a szabálysértési jogkör gyakorlója előtt valósulhat meg. Az egyértelmű és a bűncselekmény elkövetési magatartásainak - a bűncselekményre, illetve egyéb hatósági eljárásra vonatkozó bejelentéssel - azonos szabályozása érdekében indokolt lehet annak törvényi rögzítése, hogy a szabálysértési eljárás alapjául szolgáló hatóság félrevezetése vétsége is bármely hatóság előtt tett valótlan bejelentéssel elkövethető.

Nem világos a szabályozás a szabálysértési eljárás alapjául szolgáló hatóság félrevezetése vétségének kísérlete és a Szabs. tv. 175. §-ában meghatározott valótlan bejelentés szabályértés elhatárolása tekintetében sem.

A hamis tanúzás vétsége vonatkozásában a Btk. hiányossága, hogy amíg a Szabs. tv. tartalmazza a szabálysértéssel, illetve bűncselekménnyel való hamis vád tilalmára vonatkozó törvényi rendelkezést, addig a Btk. a 275. § (1) bekezdés a) pontja csak a tanú önmaga vagy hozzátartozója *bűncselekménnyel* való vádolásáról rendelkezik, de a szabálysértésre vonatkozóan ezt a büntethetőséget kizáró okot a tényállásban nem szabályozza.

10.7 Igazolatlan iskolai hiányzások szabálysértési jogkövetkezményeiről

A Szabs. tv. nek azzal 2016. január 1. napjától hatályos rendelkezésével, hogy a jogszabályban meghatározott mértékű igazolatlan hiányzás esetén egy nevelési évben, illetve egy tanítási évben egyszer van helye, a szabálysértési felelősségre vonás lényegében súlytalanává vált, ezért ennek a jövőjét a jogalkotónak érdemes lenne átgondolnia.

*„A rosszul gombolt mellényt, újra ki kell gombolni”
(Deák Ferenc)*

IV.

A magyar szabálysértési jog de lege ferenda

A magyar szabálysértési jog igazodási pontját jelentő „európai környezet”, az Alkotmánybíróság jogelvei, a kihágások és szabálysértések történeti áttekintése, valamint a hatályos hazai szabálysértési jogalkotási és jogalkalmazási anomáliák elemzése után vizsgáljuk meg a jogterület fejlődési lehetőségeit.

Az I. fejezetben vizsgált néhány európai állam Alkotmánya - ahogyan az látható volt - nem tartalmaz kifejezett rendelkezést a szabálysértésekkel összefüggésben. A magyar Alaptörvény a szabálysértésekről szintén nem rendelkezik, ehelyett - az Egyezményben is rögzített - általában is érvényesülő eljárási jogokról és a speciálisan a büntető eljárással kapcsolatos jogokról ejt szót.³⁶¹ Álláspontom szerint a jogterület legmagasabb szintű jogszabályban történő szabályozása nem is szükséges. Magyarország és a vizsgált négy állam tagja az Európa Tanácsnak. Az Egyezményben foglalt rendelkezések tehát kötelezőek rájuk nézve is. Mivel pedig a tagállamok vállalták, hogy a joghatóságuk alá tartozó személyek számára biztosítják az Egyezményben foglalt jogokat, konkrét jogsértés esetén, ha a nemzeti jogszabály az Egyezményben foglalt jognak nem felel meg, úgy a Bíróság ítéletei közvetve hatással vannak az érintett állam jogrendszerére és jogviszonyaira. A szabálysértési jog és az Egyezmény viszonya tekintetében a Bíróság fenntartja a jogot a büntetőjogi vád autonóm módon történő értelmezésére. A Bíróság a jogrendek sajátosságait tiszteletben tartva vizsgálja, hogy egy adott magatartás a tagállam joga szerint milyen - polgári, fegyelmi, közigazgatási - felelősséget vált-e ki. Emellett vizsgálja az adott magatartás jellegét (kriminális vagy sem), a kiróható szankció funkcióját és célját (preventív vagy megtorló jellegű), a jogkövetkezmények súlyát, továbbá hogy a magatartás a tagállamban milyen felelősségi alakzaton belül helyezkedik el.³⁶² A szabálysértési jog a német, az osztrák és a szlovák jog szerint is a közigazgatási jogba tartozik, de - ahogy azt láthattuk - a Bíróság a szabálysértésnek minősülő cselekményeket számos esetben a büntetőjog körébe sorolta. A magyar Alaptörvényben az Egyezményben foglalt jogok szinte kivétel nélkül megtalálhatók. Emiatt az Egyezménnyel ellentétes szabályozás az Alaptörvénnyel is ellentétes lenne.

³⁶¹ Árva Zsuzsanna, Alkotmányos jogok garantálása a szabálysértési eljárásban, *Collega* 2005. 2. 10-14.

³⁶² Andreas Kley, *Ij.*, 20.

A szabálysértési jog jogági elhelyezését illetően Árva Zsuzsanna által adott meghatározással értek egyet, annak ellenére, hogy a Szabs. tv. a büntetőjog felé jelentősen eltolódott. Eszerint a szabálysértési jog olyan *önálló* határterület, amely a büntetőjog és a közigazgatási jog jellemvonásaival is rendelkezik, és amelynek a vegyes és szerteágazó jelleg a jellemzője és egyetlen közös jellemvonása a nehezen meghatározható kisebb súly. E határterületen belül is - álláspontom szerint - inkább a közigazgatási jog, mint a büntetőjog terejében belül helyezhető el. Egyetértek Kis Norbertnek azzal a megállapításával is, hogy a kriminálpolitikai törekvések több jogrendszerben az állam büntetőjogi funkciójának erősödését, dekriminalizációt és a repressziókat a közigazgatási szférába történő fokozatos kiterjesztését eredményezték. Ezzel pedig megnyílt az út a jogsértés pusztán tényén alapuló, a bűnösség illetve a szubjektív felelősség nélküli büntetés egyre szélesedő alkalmazhatósága előtt.³⁶³ Ez a folyamat - ahogyan ezt fentebb már érintettem - jellemző (volt) a magyar jogrendszerben is. A jogalkotó a szabálysértési jognak a büntetőjog (kihágási jog) irányába mozdításával feltehetően egyfajta „profiltisztítást” kívánt végrehajtani. Ezt azonban elmulasztotta következetesen, a szervezeti, anyagi jogi és eljárásjogi következtetések levonásával megvalósítani. Az általános szabálysértési hatóság változatlanul igazgatási szerv, a végrehajtás nagyrészt szintén az igazgatási szervek hatásköre és a tényállások ma is vegyes jellegűek, jelentős részük a közigazgatás működésének zavartalanosságát biztosítják. Hogy van-e jövője a szabálysértési jognak ebben a formájában? Természetesen van, hiszen a Szabs. tv. hatályba lépése óta eltelt öt évet figyelembe véve látható, hogy „így is működőképes a jogterület”. Igaz, hogy ez a jogalkalmazói oldal bölcsességének és önmérsékletének is köszönhető. A jogpolitikának azonban úgy vélem döntenie kellene végre arról, hogy a szabálysértési jogot valódi kihágási joggá alakítja-e vagy a közigazgatási büntetőjog koncepciójához tér-e vissza. Én magam az utóbbi mellett foglalom állást, különösen azért, mert az „úszóhatáros” cselekmények elbírálását csak szabálysértésként tartom elképzelhetőnek. Az Sztv. koncepciójához való „visszalépést” és a német modell felé való erősebb közelítést tartanám a helyes megoldásnak azzal, hogy az Sztv. távolról sem tökéletes szabályozási hiányosságai orvosolhatóak lennének akár az általam fentebb és a IV. rész további fejezeteiben javasolt megoldások alkalmazásával.

1 A szabálysértés miatt eljáró hatóságok

A fórumrendszer kialakítása a Szabs. tv. komoly szigorításával van összefüggésben, ezen

³⁶³ Kis Norbert, Ij., 23., 190-191.

belül is az elzárás büntetésnek - lényegében - az általánossá tételével. A Szabs. tv. alapvetően emiatt tolódott a büntetőjog irányába, és nem elsősorban attól, hogy a jogalkotó a törvény preambulumban a szabálysértéseket kriminális cselekménynek nyilvánította. A szabálysértési tényállások az Sztv. tényállásaihoz képest alig változtak, így kriminálisabbak nem lettek az ilyen jelző ellenére sem. A jogállami követelménynek megfelelés érdekében volt szükséges az, hogy a jogalkotó a fórumrendszert úgy alakítsa ki, hogy az elzárással is sújtható szabálysértéseket a bíróság bírálja el. A tulajdon elleni szabálysértések és a magánlaksértés bírósági hatáskörbe utalásának hátránya azonban, hogy a bíróság által alkalmazott szigorúbb szabálysértési szankciók relativizálják a büntetőjog alsó határán álló büntetéseket. Álláspontom szerint azonban a szabálysértések kisebb súlyára tekintettel nem indokolt a Szabs. tv. szigora, de az elzárással is sújtható szabálysértések elzárással büntetésének megtartása, sőt az elzárás büntetés, mint szankció megtartása sem. Emellett a szabálysértési tényállások között számos nem kettős alakzatú nem kriminális cselekmény is található. Úgy vélem, hogy a bíróság jelenleg azért is képes megbirkózni a szabálysértési ügyekben a hatáskörébe utalt munkateherrel, mivel az elzárással is sújtható szabálysértések jelentős részben - álláspontom szerint helytelenül - a helyszíni bírságolás keretében kerülnek elbírálásra.

A szabálysértési fórumrendszer tekintetében a megoldást nem a jegyző általános szabálysértési hatósági jogkörének visszaállítása jelentené, mivel ennek megszüntetése mellett szakmai és gyakorlati érvek egyaránt szóltak. A jelenleg bírói hatáskörbe tartozó szabálysértések elbírálásának jogkörével megerősített központi közigazgatási szabálysértési hatóság létrehozása azonban megfelelne mind a jogállami követelményeknek, mind a vizsgált külföldi országok szabályozási megoldásának, a jelenlegi központosító kormányzati törekvésekre tekintettel a kormányhivatalok kereteiben is elképzelhető lenne. A rendőrség szabálysértési hatáskörei - a bíróság előtti jogköreit kivéve - megtartandóak lennének, a jogorvoslatok elbírálása pedig változatlanul a bíróság hatáskörébe tartozhatna. Ez utóbbit a bíróság pártatlanságához való, az Egyezményben deklarált jogelv is indokolja, de a Bíróság a Kadubec, illetve Lauko Szlovákia elleni ügyekben is erre utalt. A szabálysértési jog közigazgatási szervek hatáskörébe utalása ezen a módon nem ellenkezne az Egyezménnyel. A francia jogban alkalmazott trichotom megoldást nem számítva a német, osztrák és a szlovák törvények alapján is a közigazgatási szervek járnak el a szabálysértési ügyekben és az elsőfokú döntéssel szembeni jogorvoslatot a vizsgált országokban a bíróság bírálja el. A történeti hagyományokat tekintve a kihágások ugyan bűncselekmények voltak, de jelentős

részükben a közigazgatási szervek is eljárak. A szabálysértési jog létrehozását követően az Sztv. hatályba lépéséig pedig kizárólag a közigazgatási szervek hatáskörébe tartoztak a szabálysértések.

A Szabs. tv. hatályba lépése óta megoldásra vár a helyi szinten előforduló szabályszegések szankcionálása. A jogalkotó a várhatóan 2018. január 1. napjától hatályba lépő, Ákr. indokolásában maga is elismerte, hogy Mötv. 8. §-ában foglalt jelenlegi szabályozásából is hiányoznak az önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó, annak terjedelmére és korlátaira vonatkozó garanciák. Éppen ezért e jogintézmények szabályozásának szükségessége esetén azokat különös eljárási szabályként az ágazati törvényekbe, például a Mötv.-be kívánja elhelyezni. A helyi szabályszegések szankcionálására álláspontom szerint - ha a jogalkotó a törvényi szabálysértési statuálás fenntartását kívánja, az önkormányzatokkal, az önkormányzati érdekszövetségek útján rendszeresen egyeztetve, a Szabs. tv.-ben való szabályozása történhetne. E szabálysértések igazgatásellenes jellege álláspontom szerint nem jelentene akadályt, hiszen a Szabs. tv.-ben jelenleg nagy számban találhatóak igazgatásellenes szabálysértések. A szabályozásnak a helyi viszonyokhoz igazítása szempontjából ugyanakkor előnyösebb lenne az önkormányzatok - Sztv. szerinti – szabálysértés-statuálási jogkörének visszaállítása, amely egyúttal ezeknek a cselekményeknek az önkormányzatok általi elbírálását is jelentené. Ez utóbbit azonban a fent írtakra tekintettel csak az önkormányzati rendeletben meghatározott szabálysértések esetében tartanám bevezethetőnek, bár még így is problémát jelentene az ezekre az ügyekre vonatkozó speciális szakértelem hiánya.

2 Szabálysértési szankciók

2.1 Elzárás

A Szabs. tv. a szabálysértések kisebb súlyához képest indokolatlan szigorral vezette be azt a szabályt, hogy ha a cselekményt a Szabs. tv. 23. §-a szerint ismétlődően követik el, úgy szinte bármely tényálláshoz kapcsolódóan, önállóan elzárás büntetés szabható ki. A törvény a mérlegelés szempontjait sem határozta meg, ezért a jogalkalmazó mérlegelési jogkörében szinte bármely tényállás esetén önállóan elzárást alkalmazhat. Ez ellentétes az Egyezmény 7. cikkében is deklarált és az Alkotmánybíróság által a szabálysértési jogban is irányadónak tekintett alkotmányos alapelvvel, a nulla poena sine lege elvével.

A szabálysértések - ahogy a Szabs. tv. preambulumban is áll - enyhébb fokban sértik vagy veszélyeztetik a társadalom általánosan elfogadott együttélési normáit. Amennyiben valamely

magatartás olyan veszélyt jelent a társadalomra, hogy szabadságelvonás kilátásba helyezése indokolt, akkor azt a cselekményt a bűncselekmények között célszerű szabályozni, ennek hiányában az adott szabálysértés elzárással fenyegetettségét meg kell szüntetni. Ha ez így van, akkor nézetem szerint semmi nem indokolja az elzárás büntetés megtartását, még akkor sem, ha a kihágási jogban és szabálysértési jogban is - lényegében - folyamatosan jelen lévő szankcióról beszélünk. Az általam vizsgált országok szankciórendszerének is közös eleme, hogy az - osztrák kódexen kívül - egyikük sem ismeri a büntetésként alkalmazandó szabadságelvonást és valamennyi országban a pénzbírság az elsődleges szankció.

Az Egyezmény 5. cikkében és Magyarország Alaptörvényének IV. cikkében deklarált szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való jogot érinti a Szabs. tv.-nek a bíróság elé állítás jogintézménye. Álláspontom szerint nem megfelelő a törvénynek az a rendelkezése, hogy olyan személyek (halászati őr és mezőőr) részére biztosította a bíróság elé állítás jogát, akik nem rendelkeznek az erre vonatkozó anyagi és eljárásjogi szakismerettel. Ennek hiányában a gyakorlatban nehezen képzelhető el, hogy a tetten ért elkövető bíróság elé állítását tudják-e foganatosítani. Az is kérdéses továbbá, hogy miként várható el az, hogy ezek a jogban nem jártas személyek lényegében ügyészi jogokat gyakorolva bocsássák rendelkezésre a bíróság részére a bizonyítékokat, tegyenek előterjesztést a büntetés mértékére, illetve nyilatkozzanak a jogorvoslat tárgyában.

Mivel a bíróság elé állítás során az elkövető szabálysértési őrizetben van, ezért a Szabs. tv. a jogállami normáknak megfelelően, helyesen rögzíti a személyes szabadsághoz és biztonsághoz való joggal összefüggésben azt a garanciális szabályt, hogy annak időtartama legfeljebb hetvenkét óráig tarthat. Az eljárás alá vont személyt nyomban szabadon kell bocsátani, ha a bíróság a szabálysértési őrizet tartama alatt a gyorsított eljárást nem folytatja le vagy nem szab ki szabálysértési elzárást.

A bíróság elé állítás egyik további hiányossága az Egyezmény 6. cikk 3. pontjában és az Alaptörvény XXVIII. cikkének 3. szakaszával összefüggő védekezéshez való joggal van összefüggésben. A Szabs.tv. a bíróság elé állítás vonatkozásában nevesíti azt az egyetlen esetet, amikor kötelező a védelem, de nem írja elő a védői részvételt olyan esetben, amikor az eljárás alá vont személy más ügyben fogva van. Az erre vonatkozó törvényi szabályozásra feltétlenül szükség volna.

A bíróság elé állítás intézményének egy másik hiányossága, hogy a tárgyalás megtartásának önmagában akadálya az, ha az őrizetbe vétel feltételei - azaz a cselekmény elzárással büntethetősége és a tettenérés ténye - nem állnak fenn, illetve ha az őrizetbe vételtől több mint hetvenkét óra eltelt. Az őrizet feltételeinek fennállása ugyanis sok esetben csak tárgyalás keretében vizsgálható. Nincs törvényi rendelkezés az eljárás rendjére vonatkozóan akkor, ha nem elegendők a rendelkezésre bocsátott bizonyítékok. A gyakorlat által kialakított megoldás szerint, ha az iratok beérkezése után állapítják meg a bizonyítékok elégtelenségét, az iratoknak az előkészítő eljárás lefolytatására történő visszaadása és az eljárás alá vont személy szabadítása indokolt. Ha pedig a tárgyaláson felmerülő körülmény okán válik szükségessé a bizonyítás kiegészítése, úgy eltérő gyakorlat érvényesül. Az egyik lehetőség a szabadítás mellett az általános szabályok szerinti újabb szabálysértési eljárás lefolytatása, vagy a hiányok pótlása mellett a rendőrség általi ismételt bíróság elé állítás, de előfordul olyan megoldás is, hogy a bíróság a bizonyítékok kiegészítése céljából a tárgyalást elnapolja és az eljárást az általános szabályok szerint folytatja le. Jó lenne tehát, ha a személyi szabadságot érintő egyik jogintézmény nem a bíróságonként változó és szubjektív jogalkalmazói gyakorlat szeszélyei szerint alakulna, hanem a jogállami elvárásoknak megfelelően törvényi szabályozás útján kerülne rendezésre.

Felesleges a Szabs. tv-nek az a rendelkezése, hogy a bíróság elé állítás során meghozott végzést akkor is teljes indokolással kell ellátni, ha a kihirdetésekor az arra jogosultak nem jelentenek be fellebbezést. Ugyanígy az is, hogy a végzést nyomban írásba kell foglalni és kézbesíteni.³⁶⁴

Az elzárás büntetés és az e szankcióval sújtható szabálysértések vonatkozásában említést érdemel az a jogalkotói következetlenség, hogy - egyebek mellett - e szabálysértések társadalomra veszélyességének növekedésére, az ellenük való hatékonyabb fellépésre és felderítetlenségükre tekintettel a jegyzőtől a bíróság hatáskörébe került elbírálásuk az előkészítő eljárás egyidejű bevezetésével. Ennek ellenére azonban sem a bíróság, mint szabálysértési hatóság, sem pedig a rendőrség, mint előkészítő eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező szerv részére nem biztosította az Sztv., de a Szabs. tv. sem azokat a nyomozó hatóságokat megillető jogköröket, amelyek lehetővé tennék az olykor valóban súlyosabb megítélésű szabálysértések felderítését, különös tekintettel a III. fejezet 2.1) pontjában több példán keresztül bemutatott, ismeretlen tettes által elkövetett vagyon elleni

³⁶⁴ Kenyeresné Ignáth Andrea, Ij., 311.

szabálysértésekre. Ha ezen a jogalkotó nem változtat, akkor lényegében azt „üzeni”, hogy e cselekmények büntetést érdemlőségét nem is tartja igazán fontosnak. A vagyoni elleni szabálysértések felderítését akadályozó jogszabályi rendelkezések megváltoztatása történhetne meghatározott szabálysértésekre vonatkozóan, vagy értékhatárhoz, illetve elkövetési módhoz kötötten.

Az elzárás büntetés kilátásba helyezését és alkalmazását különösen indokolatlannak tartom a fiatalok elkövetőkkel szemben. Szükségtelenül és aránytalanul korlátozza ez a szabadsághoz és személyi biztonsághoz való, az Egyezmény 5. és az Alaptörvény IV. cikkében biztosított jogot is. Állásponatom szerint a társadalomra kisebb fokban veszélyes cselekmények esetén a 3142/2013. (VII. 16.) AB határozat különvéleményében javasolt bármelyik preventív, nevelő hatású szankció alkalmasabb a fiatalok törvények iránti tiszteletének erősítésére, fejlődésük helyes irányba történő előmozdítására az elzárásnál. Amennyiben pedig cselekményük csakugyan olyan súlyos, hogy a legsúlyosabb büntetés alkalmazásának a lehetősége merül fel, akkor a büntetőjog differenciált eszközei még mindig rendelkezésre állnak. A külföldi példák közül ezt támasztja alá a német szabályozás is. Bár a fiatalokról szóló törvény a nevelési szabályok, fegyelmezési eszközök eredménytelensége esetén a legvégső, de valóban a legvégső esetben lehetővé teszi a szabadságkorlátozást³⁶⁵, de nem a szabálysértések esetében. A fiatalokkal szemben szabálysértés esetén a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási hatóság csak pénzbírságot szabhat ki.³⁶⁶A kihágások, illetve a szabálysértések történetét tekintve látható volt, hogy meghatározott esetben lehetővé tette a 14. életévüket betöltött személyek elzárással büntetését,³⁶⁷és az 1968. évi I. törvény is biztosította a 16. életévüket betöltött fiatalokkal szemben az elzárás alkalmazását. Kiemelendő azonban, hogy 1990-től az Sztv. 2010. augusztus 19-én történt módosításáig erre nem volt lehetőség. Állásponatom szerint az általuk elkövetett szabálysértések - például bolti lopások - legtöbbször egyszeri cselekmények, amelyek esetében az intézkedés alkalmazása elegendő és kellő visszatartó hatással bír. Az esetleges sorozatosan elkövetett szabálysértések mögött pedig legtöbbször egyéni vagy családi nehézségek, társadalmi okok húzódnak meg, amelyekre a szigorú szabálysértési szankció nem a megfelelő eszköz, fiatalok prostituáltra pedig állásponatom szerint a szabálysértési elzárás alkalmazása sem jelent (már) visszatartó erőt.

2.2 Pénzbírság

³⁶⁵ Jugendgerichtsgesetz 13. § (1) 3.

³⁶⁶ Klaus Laubenthal-Helmut Baier- Nina Nestler, l.j., 137.

³⁶⁷ Például: Kbt. 68. § 1.

A Szabs. tv. ugyan rendelkezett a pénzbírság generális minimumáról és maximumáról, azonban a hazai kihágási jogi és szabálysértési jogi szabályozástól eltérően az egyes tényállásoknál nem rögzítette a speciális pénzbírság-minimumokat és maximumokat. Ezzel lényegében elmaradt az egyes cselekmények közötti jogalkotói értékelés. Kérdéses lehet, vajon mennyiben felel meg ez a szabályozás a jogállami követelményeknek, mivel a tetтарыos büntetés kiszabás elvét a közigazgatási szankciókról szóló ajánlás 6. alapelve is rögzíti. A jogalkotó ezt a megoldást azzal indokolta, hogy széles mérlegelési jogot kívánt adni a jogalkalmazónak az eset összes körülményeinek megállapítására, illetve a tetтарыos és egyéniesített büntetés megállapítására. Álláspontom szerint ez a szabályozási technika csupán arra jó, hogy a jogalkalmazó szubjektív döntése előtt megnyissa az utat. Nem biztosított ugyanis jelenleg, hogy az egyes szabálysértési hatóságok ugyanazt a cselekményt legalább megközelítően azonos módon értékeljék és legalább hasonló mértékben állapítsanak meg annak elkövetőjével szemben szankciót. Erre tekintettel álláspontom szerint indokolt lenne a korábbi hazai szabályozáshoz való visszatérés, amelyet egyébként a vizsgált külföldi példák is alátámasztanak. Ahogyan az látható volt a szlovák szabálysértési törvény az egyes szabálysértési tényállásoknál külön rendelkezik a speciális maximumokról, de a jogalkotói értékelés a francia jogban is megtörtént a kihágások osztályba sorolásával és a büntetési tételek ekként történő súly szerinti értékelésével. Átvehető lenne a német szabályozásból az a megoldás is, hogy a jogalkotó a büntetési tétel felső határáról akkor rendelkezne, ha az az általános szabálytól eltér.

Míg a Szabs. tv. a pénzbírságolás vonatkozásában a jogalkalmazói mérlegelés lehetőségét indokolatlanul kiszélesítette, addig egyes közlekedési szabálysértések esetében semmilyen mérlegelést nem engedett azzal, hogy bevezette a fix összegű szabálysértési bírságolást. Ahogyan azt már a III. fejezet 2.2) pontjában rögzítettem, párhuzam vonható az ezt szabályozó kormányrendelet és a német jog pénzbírság katalógusa között. Közös elem a tömegesen előforduló, közlekedési bírsággal sújtandó szabályok megsértésének elbírálása során az egységes bírságkiszabás, az eljárások gyorsítása és megkönnyítése.³⁶⁸ Lényeges különbség azonban az, hogy a német jogban enyhítő vagy súlyosító körülmények esetén a rendeletben meghatározott bírságösszegetől el lehet térni és lehetőség van az egyéniesítésre.³⁶⁹ Mivel a hazai szabálysértési jog szubjektív felelősségen, a felróhatóságon alapul, ezért rendszeridegen a jelenlegi objektív felelősségen alapuló kötelező mértékű pénzbírságolás.

³⁶⁸ Hero Schall, l.j., 320.

³⁶⁹ Wolfgang Mitsch, l.j., 142.

Amennyiben a hazai jogalkotót a német minta átvétele vezette, úgy álláspontom szerint megfontolandó a német szabályok szerinti egyéniesítés lehetőségének a hazai adaptációja.

2.3 Közérdekű munka

E büntetési nem bevezetésének pozitívuma, hogy a jogalkotó tett egy lépést a szankciórendszer differenciálása érdekében. Sajnálatos azonban, hogy ez az egyetlen új szankciója a Szabs. tv-nek. A szankció hátrányaként említhető, hogy az elkövetőnek „nem érdemes” vállalnia a közérdekű munkát. Számára ugyanis előnyösebb, ha pénzbírság kiszabására kerül sor, mivel annak nem teljesítése esetén azt még mindig megválthatja a közérdekű munkával, a közérdekű munka büntetés azonban nem teljesítés esetén csak elzárásra változtatható át.

2.4 Szankciók de lege ferenda

A Szabs. tv. szankciórendszerének egyik jelentős hátránya, hogy a közérdekű munkán kívül új szankciót nem vezetett be. Új típusú preventív szankciókra a szakirodalomban fentebb említett szerzők, de a fiatalok elkövetők vonatkozásában az Alkotmánybíróság is tett javaslatot. Ezek bármelyikének bevezetése megfontolandó lehetne. Mintául szolgálhatnak a kihágási jogban a két világháború közötti időszakban a pénzbüntetés mellett megjelent egyéb büntetések is. Prevenációs hatása miatt szóba jöhetne tehát a nagyobb összegű, próbaidőre felfüggesztett pénzbírság. Emellett a foglalkozás gyakorlásával összefüggő szabálysértések esetén vagy a foglalkozás szabályainak megszegésével, illetve a foglalkozás felhasználásával történt elkövetés esetében megfontolandó lehetett volna foglalkozástól eltiltás büntetés bevezetése, amelyekhez hasonló szankciót - a tevékenységtől való eltiltást - a szomszédos szlovák szabálysértési jogban is találunk. Árnyaltabbá tennék a szankciórendszert és nevelő hatásuk is lenne az olyan reparatív jellegű büntetéseknek, mint például az engedély nélküli hirdetések eltávolítására kötelezés, vagyoni kár kijavítására vagy helyreállítására kötelezés, illetve az igazgatási szankciók - mint például az engedélyek felfüggesztése - szélesebb körű alkalmazása. Külön említést érdemel Kántás Péternek a reparatív jellegű szankcióknak a végrehajtási eljárásba bevezetésével kapcsolatos, szankciók kiváltására vonatkozó javaslata.

3 Helyszíni bírság

A kihágási jogban a helyszíni bírságolás a múlt század első fele óta ismert sommás eljárás volt, de azt a szabálysértési jog is a kezdetektől alkalmazta. Lényege mindig is az eljáró

hatóság és az elkövető közötti „alku” volt, amely szerint a szabálysértés elkövetése és a helyszíni bírság megfizetése esetén az eljárás minden további nélkül befejeződött. Az I. fejezetben vizsgált külföldi országok mindegyikében valamilyen formában létező intézményről van szó. Az osztrák jogban a rövidített eljárások egyike, a német jogban a figyelmeztetési pénzbírság részben hasonló a magyar szabályozáshoz, de a francia és a szlovák jogban is alkalmazzák ezt a jogintézményt.

A hatályos magyar szabályozás erőssége, hogy lehetőséget teremt arra, hogy a törvényben meghatározott jogszabálysértés esetén a helyszíni bírságot kiszabó szerv vagy személy hivatalból vagy kérelemre a helyszíni bírságot módosítsa vagy visszavonja. Különösen azért tartom ezt megfelelőnek, mivel a korábbi szabályok szerint az esetleges törvénysértés csak ügyészi óvással volt megszüntethető. A Szabs. tv. további pozitívumaként említhető, hogy a távollétes helyszíni bírság megfizetésének elmaradása esetén a szabálysértési feljelentés megtételét követően megfizetett helyszíni bírság visszatérítéséről külön rendelkezik. Az Sztv. erről a viszonylag gyakori esetről nem rendelkezett, emiatt a jogalkalmazásnak a ne bis in idem elvének megsértése elkerülése érdekében különösen körültekintően kellett eljárnia. Erre vonatkozó külön rendelkezés hiányában a jogalkalmazónak kellett az ilyen helyzetre megoldást találnia, hiszen a helyszíni bírságolási eljárás a szabálysértési feljelentés megtételével lezárul, a szabálysértési feljelentés vissza nem vonható, hanem tisztázni kell az elkövető kilétét és dönteni kell a feljelentés tárgyában.

A gépjárművezető távollétében történő helyszíni bírságolást 1963 óta alkalmazzák a magyar szabálysértési jogban. Bár a jogintézmény aligha mellőzhető a helyszíni bírságolás rendjéből, a vele kapcsolatos anomáliák azonban újra és újra felszínre kerülnek. A jogállami követelményekkel, így különösen az önvádra kötelezés tilalmának az Egyezményben, az Alaptörvényben és a Szabs. törvény alapvető rendelkezéseiben is deklarált elvével összeegyeztethetetlen jogalkalmazói megoldásokkal találkozhattunk akkor, amikor korábban a gépjármű tulajdonosát vagy üzemben tartóját az adatszolgáltatás nem teljesítése miatt vonták szabálysértési felelősségre, de akkor is, amikor napjainkban a gazdálkodó szervezet vezetőjét sújtják redbírsággal a megkeresés teljesítésének az elmulasztása miatt. Álláspontom szerint átgondolandó lenne az osztrák közigazgatási büntetőjogban alkalmazott, az elkövető azonosítása nélküli bírságolás (Anonymverfügung) hazai adaptálása, amely sok tekintetben már jelenleg is hasonlít a hazai „távollétes” helyszíni bírságolási eljáráshoz. Az osztrák minta szerinti alku során a „feltételezett elkövető” a pénzbírság megfizetése esetén a

jelentősen alacsonyabb bírságösszeg megfizetésével „letudhatja” az ügyet. Ellenkező esetben a rendes eljárás szabályai szerint jóval szigorúbb pénzbírság kiszabására kerülhet sor.

Az Sztv.-vel ellentétben a Szabs. tv. lehetővé tette a fiatalkorúval szembeni helyszíni bírság kiszabását, igaz azonban, hogy annak mértékét alacsonyabb összegekben állapította meg, mint a felnőtt korú elkövető esetében, és arra csak akkor van lehetőség, amennyiben annak megfizetését vállalja vagy törvényes képviselője a bírság kiszabásánál jelen van. A fiatalkorúak helyszíni bírságolására számos esetben törvénysértően kerül sor olyan esetben, amikor a törvényes képviselő nincs jelen, ekként gyakran kerül sor a végrehajtás keretében a helyszíni bírság hatályon kívül helyezésére. Mivel álláspontom szerint nem az a jellemző, hogy a fiatalkorú a törvényes képviselője jelenlétében követ el szabálysértést és a legtöbbször önálló jövedelem hiányában megfizetése - még annak vállalása esetén sem - várható tőle, ezért erősen kérdésesnek tartom azt, hogy szükség van-e esetükben a helyszíni bírságolásra.

A helyszíni bírságolás törvényessége és szakszerűsége érdekében a halásznai és mezőőr helyszíni bírságolási jogának megszüntetését tartanám indokoltnak.

Aggályos a Szabs. tv-nek az a rendelkezése, hogy a rendőrség bármely szabálysértés miatt helyszíni bírságot szabhat ki, hiszen lehetetlen, hogy valamennyi szabálysértési tényállást és a kerettényállásokat, közigazgatási normákat ismerjék, de az is aggályokat vet fel, hogy a büntetőjogi mérlegelést igénylő, a nagyobb társadalomra veszélyességre tekintettel elzárással is sújtható szabálysértések a sommás, helyszíni bírságolási eljárás keretében elbírálnak-e. Álláspontom szerint e rendelkezések súlyosan sértik a jogbiztonság követelményét, ezért annak a korábbi szabályozásnak a visszaállítása indokolt, amely szerint helyszíni bírságolásra a jogszabályban meghatározott esetekben volt lehetőség. Az elzárással is sújtható szabálysértések esetében pedig - véleményem szerint - a helyszíni bírságolás mielőbbi megszüntetése lenne szükséges, ugyancsak a törvényesség és a jogbiztonság követelményének érvényesülésére tekintettel.

Álláspontom szerint nincs összhangban a jogállami követelményekkel az a jogalkalmazói gyakorlat, hogy a helyszíni bírság elutasítása esetén lefolytatásra kerülő szabálysértési eljárás keretében sok esetben - ide nem értve a kötelező mértékű helyszíni bírsággal sújtható szabálysértéseket - a helyszínen megállapított pénzüsszegnél jóval súlyosabb mértékű pénzbírság kerül megállapításra. Ezzel kapcsolatban indokoltnak tartanám a kérdés törvényi szabályozását és a súlyosítási tilalom bevezetését. A fix összegű helyszíni bírságolás

intézményének a fentiekben már említetteken túl hátránya az is, hogy az adott cselekmény súlyának, körülményeinek mérlegelésére nem biztosít lehetőséget.

4 A végrehajtás rendjéről

A Szabs. tv. pozitívuma volt az, hogy a határozatok jogerejéről külön rendelkezett. Kérdéseket vethet fel azonban a törvény 2016. január 1. napjától történt az a módosítása, amely szerint a határozat, illetve a végzés, ha ellene nincs helye jogorvoslatnak, nem a közlése, hanem a meghozatala napján emelkedik jogerőre. Ez a módosítás a Be. 588. § (3) bekezdés a) pontjával kívánta a Szabs. tv. vizsgált rendelkezését összhangba hozni. Álláspontom szerint a rendelkezés indokolatlanul megkülönbözteti az elkövetőket annak alapján, hogy kinek-kinek a jogorvoslati kérelmét tárgyaláson vagy azon kívül bírálták-e el. Ha ugyanis a bíróság tárgyalás tartása nélkül hoz végzést a kifogás vonatkozásában, úgy az eljárás alá vont személynek a teljesítésre nyitva álló határideje indokolatlanul csökken éspedig annál inkább, minél később kézbesítik azt a részére. Ezzel kapcsolatban úgy vélem, a tisztességes eljáráshoz való jog is sérelmet szenved. A Szabs. tv. e rendelkezése a Be. hivatkozott szakaszával csak annyiban van összefüggésben, hogy mindkét esetben további jogorvoslattal nem támadható döntésről van szó. Nem vett azonban a jogalkotó tudomást a Szabs. tv.-nek a teljesítésre és a végrehajtásra vonatkozó speciális rendelkezéseiről.

Bár megoszlanak az erről szóló álláspontok, magam mégis úgy vélem, hogy az eventuais elzárás az elkövetőket teljesítésre ösztönzi és hozzájárul a szabályok megtartásához is, ezért a Szabs. tv. előnyeként említhető, hogy megtartotta ezt az intézményt. Az 1955-től 1959-ig terjedő és az 1999. január 1. és június 14. napja közötti időszakot nem számítva a kihágási és a szabálysértési jogban mindvégig alkalmazták. A szlovák szabálysértési jogon kívül az általam áttekintett országok esetében szintén alkalmazott intézménynek számít. Ugyan nem a hazai „napi szisztémás” rendszer szerint és a magyar szabályozástól egyéb tekintetben is eltérő módon alkalmazzák, de mindenütt lényegében a teljesítésre ösztönzés a célja. Mivel szabadságelvonással járó intézményről van szó, emiatt a magyar szabályozás előnyeként említhető az is, hogy a német és a francia jogrendhez hasonlóan a bíróság rendelkezik hatáskörrel az átváltoztatás tárgyában.

Az adók módjára történő végrehajtás már csak kivételes esetben alkalmazható végrehajtási mód, mégis a szabálysértési költség, rendbíróság, elővezetési költség és az elzárásra át nem változtatható, közérdekű munkával meg nem váltott pénzbírságok jelentős számára tekintettel

a jogalkalmazók már régóta szorgalmazzák ennek a végrehajtási módnak a NAV által történő eljárás keretében való lefolytatását.

Szintén a Szabs. tv.-nek a jogalkalmazás szempontjából az Sztv.-hez képest hasznos eleme, hogy kifejezetten rendelkezik a bíróság által kiszabott pénzbírság végrehajtása vonatkozásában lényeges hatásköri kérdésekről azzal, hogy a bíróság által kiszabott pénzbírság végrehajtását, illetve az erre vonatkozóan elterjesztett halasztás és részletfizetés iránti kérelem tárgyában történő döntéshozatalt az általános szabálysértési hatóság hatáskörébe utalta.

Ugyancsak a Szabs. tv. egyik erénye, hogy a végrehajtási eljárásban az elővezetés sikertelensége esetén lehetővé tette az elkövetőnek a büntetés-végrehajtási intézetbe történő elővezetés céljából körözése elrendelését, ezzel segíti a végrehajtás sikerét és növeli a szabálysértési szankció visszatartó erejét. A csekély súlyú cselekmények esetében indokolt lehet azonban az egyes szabálysértések súly szerinti megkülönböztetése, mivel e szabálysértések esetén kiszabott alacsony összegű pénzbírság végrehajtása sok esetben jóval többbe kerül az államnak, mint maga az abból befolyó szankció mértéke. Megoldást jelentene az alacsony összegű pénzbírságok esetén az adók módjára történő végrehajtásra való áttérés. A súlyozásra példa lehet a francia szabályozási modell, amely a végrehajtás és az elzárásra átváltoztatás vonatkozásában felmerülő költségeket gazdaságossági szempontból mérlegeli. Az igazi megoldást azonban - ahogy fentebb már jeleztem - a szankciórendszer differenciáltabb volta jelentené.

A Szabs. tv. egyik hiányossága a végrehajtási eljárás vonatkozásában az, hogy nem biztosítja az elzárásra átváltoztató végzést meghozó bíróság számára a végzés „saját hatáskörben történő” hatályon kívül helyezésének a lehetőségét. Ez főként abban az esetben lenne indokolt, amikor a Szabs. tv. 10. §-ában meghatározott elzárást kizáró ok az átváltoztató végzés meghozatala után jut a bíróság tudomására. Eltérő a joggyakorlat abban a tekintetben, hogy kezdeményez-e az ügyész ilyen esetben perújítást vagy sem. Mivel egy személyi szabadságot korlátozó döntésről van szó, emiatt a jogbiztonság és kiszámíthatóság követelménye is azt diktálná, hogy annak esetleg szükséges „orvoslására” mielőbb, minél egyszerűbb és világosabb szabályozással rögzített rendben kerüljön sor. Itt utalnék vissza a Bíróságnak az Egyezmény 7. cikkével összefüggésben deklarált arra a jogelvére, hogy az érintett állam jogszabályainak kellően világosaknak és egyértelműeknek kell lenniük, hogy az

egyén a jogszabály szövege és a bírósági gyakorlat alapján előre láthassa, hogy meghatározott cselekménye vagy mulasztása miatt milyen jogkövetkezményre számíthat.

Az elzárást kizáró okok vonatkozásában szükséges lenne a fogyatékos személyként figyelembe vehető betegségekkel rendelkező személyek körére vonatkozó világos szabályozás a jogalkalmazás megkönnyítése és annak érdekében, hogy ezzel a jogállami rendelkezéssel ne élhessenek vissza jogosulatlanul. Ennek érdekében lehetséges lenne a leggyakrabban előforduló betegségekről tételes jogszabályi felsorolás vagy orvosi szakvéleménnyel történő igazolás előírása, igaz azonban, hogy ez utóbbi költségei sok esetben meghaladják a pénzbírság mértékét.

5 A jogorvoslatok rendjéről

A Szabs. tv. az Egyezményben és az Alaptörvényben is rögzítettekkel ellentétesen korlátozza, illetve elvonja a bíróság jogát az érv és bizonyítékkészletnek a szabálysértési hatóságtól eltérő módon történő megítéléséről azzal a szabályozással, hogy a szabálysértési hatóság saját hatáskörében hozott határozata felülvizsgálati jogát csak akkor teszi lehetővé kifogás előterjesztése esetén, ha olyan új tényt állítanak vagy olyan új bizonyítékra hivatkoznak, amelyet a szabálysértési hatóság a kifogással támadott határozat meghozatala során nem ismert. A határozat megváltoztatására a bíróságnak is ekkor van lehetősége, illetve akkor, ha a szabálysértési hatóság valamely jogszabályt helytelenül alkalmazott. Az enyhítésért előterjesztett kifogás alapján tehát - legalábbis a törvény szövege szerint - nem mérsékelhető, erre legfeljebb a méltányossági kérelem jogintézménye előterjesztése esetén van lehetőség. Ez a szabályozás ellentétes az I. fejezet 3.2) pontjában vizsgált, az Egyezmény 13. cikkében rögzített hatékony jogorvoslathoz való joggal, valamint a Bíróság által lefektetett azzal a jogelvvvel, hogy a jogorvoslat nem függhet valamely hatóság döntési jogától, annak alanyi jogon elérhetőnek kell lennie. Ezt az elvet az Alkotmánybíróság is kimondta a jogorvoslati jog vonatkozásában. A gyakorlatban azonban - ahogyan azt Kántás Péter helyesen feltételezte a törvény szövegével ellentétben - valóban eredményes lehet a csak a szankció mértékét sérelmező kifogás is. A bíróságok ugyanis a jogszabály helytelen alkalmazására hivatkozással a szabálysértési hatóság mérlegelését felülbírálván enyhítenek a szankció mértékén. Ezek alapján - nézetem szerint- nemleges a válasz arra a kérdésre, hogy szükség van-e az új tény állítás, új bizonyítékra hivatkozás feltételének törvényi előírására.

A Szabs. tv. által szabályozott meghallgatás nélküli eljárás hasonlatos az osztrák büntetőparancs, a német pénzbírságotlasi eljárás, a francia egyszerűsített eljárás és a szlovák

jogban meglévő hatósági meghagyási eljárás intézményeivel. A büntetőparancs intézménye alkalmazandó volt a kihágási jogban az Rbsz. szabályai szerint, de az 1968. évi I. törvény is rendelkezett a tárgyalás nélküli eljárásról. Az eljárás minél gyorsabb és egyszerűbb befejezése céljából valóban szükség is van a meghallgatás nélküli eljárásra. Ugyanakkor a döntésre nyitva álló határidő a gyakorlatban egyes magas ügyszámmal dolgozó szabálysértési hatóságnak túlságosan rövidnek bizonyult, amely határidő esetleges túllépését a jogorvoslathoz való jog sérelmével járó „contra legem” megoldásokkal próbálják orvosolni. Ennek elkerülése érdekében megfontolandó lehet a tizenöt napos határidő különösen indokolt esetben történő egyszeri meghosszabbításának a bevezetése.

A bíróság hatáskörébe tartozó szabálysértések esetén az ügydöntő végzések elleni jogorvoslatok vonatkozásában a bíróság megszüntető végzése elleni jogorvoslathoz való jogról szóló rendelkezés hiányára tekintettel indokolt lenne a jogorvoslathoz való jog maradéktalan érvényesülése miatt is a megszüntető végzések elleni fellebbezési jog kifejezett szabályozása.

Álláspontom szerint az eljárási funkciók „keveredésére” és arra tekintettel, hogy az előkészítő eljárást lefolytató hatóság nem vádhatóság, indokolatlan annak a szabálynak a fenntartása, hogy az előkészítő eljárást lefolytató szerv fellebbezési joggal rendelkezzen a bíróság hatáskörébe tartozó szabálysértések esetén. Ebben a tekintetben az ügyészség szabálysértési jogban való szerepének megváltoztatását, az ügyészi jogköröknek német mintára történő kiterjesztését tartanám szükségesnek, amelynek lehetőségét alább még részletesebben vizsgálni fogom.

A Szabs. tv., illetve az Ütv. nem rendelkezik - a szabálysértési hatóság általi büncselekmény elbírálása esetén kívül - az eljárás alá vont személy terhére benyújtható felhívás határidejéről. Ennek szintén a jogbiztonság és kiszámíthatóság követelménye miatt mielőbbi szabályozása lenne indokolt azért, hogy ne jogalkalmazói mérlegelés tárgya legyen egy az eljárás alá vont személy helyzetét érintő döntés felülvizsgálhatósága.

A jogalkalmazás egysége érdekében lenne lényeges, hogy az ügyészi felhívást követően az ügyész ne csak a szabálysértési hatóságnak a felhívás alapján meghozott határozatáról értesüljön, hanem az ügyben meghozott jogerős döntésről is. Ez különösen az olyan esetek jövőbeni elkerülése miatt indokolt, amikor az ügyészi felhívás után felelősséget megállapító határozat születik, majd bíróság előtti jogorvoslati eljárás keretében ugyanazon ügyben a bíróság a korábbi ügyészi állásponttal ellentétes döntést hoz.

A Szabs. tv.-ben előrelépést jelent a korábbi szabályozáshoz képest az a rendelkezés, amely alapján az ismeretlen eljárás alá vont személy kilétének megállapítása, illetve felkutatás érdekében fogantatosított eljárási cselekmények is megszakítják az elévülést, nemcsak a már ismerté vált elkövetővel szembeni hatósági intézkedések. Emellett pozitív változás a törvényben az is, hogy az elévülés miatti megszüntető határozatok ügyészség részére történő megküldését is előírta a jogalkotó. Szükséges jogalkotói feladat lenne azonban az eljárás megszüntetéséről szóló határozatnak az ügyész részére történő megküldésének előírása a becsületsértési ügyekben meghatározott speciális eljárás a megszüntetési okok esetén is. Erre vonatkozó szabályozás hiányában ez is a jogalkalmazó szubjektív mérlegelésétől függ.

Szintén a Szabs. tv. javára írható, hogy - legalábbis 2016. január 1. napjától - külön rendelkezik arról, hogy a szabálysértési hatóság a határozata ellen előterjesztett panasznak saját hatáskörben helyt is adhat, a határozatot visszavonhatja, módosíthatja, illetve a szükséges intézkedéseket megteheti. Ugyanakkor szükséges lenne a jogorvoslati rendszer bíróság és ügyészség előtti szakaszának összhangja érdekében a panasz első fokú ügyészi elutasítása elleni további jogorvoslatnak a felettes ügyészség felé történő biztosítása a kifogásolási eljárás mintájára, még akkor is, ha ezzel feltehetően csak ritkán élnének az arra jogosultak. Ugyancsak szükséges lenne - az eljárás esetenként egyszerűbb lezárása érdekében - annak biztosítása, hogy az ügyész a panasz elbírálása során szükség esetén a szabálysértési határozat módosításával is élhessen.

Az elzárásra átváltoztató jogszabálysértő bírói végzés elleni, az elkövető javára benyújtható perújítás vonatkozásában álláspontom szerint a főszabályként érvényesülő egy éves jogvesztő határidőnek a bővítése indokolt az olyan - nem ritkán előforduló - esetekben, amikor a perújítás alapjául szolgáló jogszabálysértés tényének megállapítása (például büntetőeljárás keretében) is egy évnél hosszabb időt vesz igénybe. Mivel a jogszabálysértő átváltoztató döntés más módon nem orvosolható, ezért az egy éves határidőnek az általános szabálysértési elévülési időre történő „emelését” tartom szükségesnek.

Az ügyészség kontrollt gyakorol az elzárás végrehajtását megalapozó végrehajtási eljárási szabályok megtartása felett. Törvényi rendelkezés hiányában nem tisztázott azonban, hogy e jogkörében az alapeljárás megalapozottságát is ellenőrizheti-e. Világos törvényi szabályozás, esetleg a jogorvoslati rendszer átalakítása indokolt, amely ilyen esetben rendezzi a bíróság elzárásra átváltoztató döntése esetleges visszavonása lehetőségét és a kifogás tárgyában vagy az átváltoztatásról határozó bíróság és a törvényességi kontrollt gyakorló ügyészség viszonyát

is, mivel a jelenlegi szabályok szerint a bíróság végzésének ügyészi „felülbírálatára” nyilvánvalóan nem kerülhet sor.

6 A szabálysértési jog és az igazságszolgáltatás elleni bűncselekmények kapcsolatáról

Az igazságszolgáltatás elleni bűncselekmények, azon belül is a hatóság félrevezetésének vétsége esetében merült fel, hogy a szabálysértési eljárás megindításának időpontjához joghatás fűződik aszerint, hogy a vétség kísérlete vagy befejezett alakzata állapítható-e meg. Emellett úgy gondolom, hogy olyan praktikus szempontok is, mint például az elintézési határidők pontos meghatározása indokolnák azt, hogy a Be. szabályaihoz hasonlóan Szabs. tv. szerint is formális feljegyzés legyen indokolt a szabálysértési eljárás elrendeléséről is.

Ahogy a III. fejezet 7) részében bemutatott gyakorlati esetből is látható volt, könnyen elfordulhat, hogy a jogalkalmazó, a szabálysértési eljárás alapjául szolgáló hatóság félrevezetése vétségének a kísérlete és a Szabs. tv. 175. §-ában meghatározott valótlán bejelentés szabálysértésének az elhatárolása nehézségekbe ütközik. Ennek elkerülése céljából szükséges lehet a rendzavarásról szóló bejelentés kiiktatása a szabálysértési tényállásból.

7 Igazolatlan iskolai hiányzások szabálysértési jogkövetkezményeiről

Az igazolatlan hiányzások miatt, a nevelési vagy tanítási évenként egy alkalommal történő a szabálysértési felelősségre vonás lényegében súlytalanná vált, ezért ennek jövőjét a jogalkotónak érdemes lenne átgondolnia. Különösen azért, mert a rendszeresen igazolatlanul mulasztó gyermek esetében a családi pótlék szüneteltetésére, ettől is súlyosabb esetben esetlegesen büntetőeljárásra kerülhet sor. Ezt egyébként alátámasztja a külföldi példák közül a szlovák szabályozás is, amely szerint a gyermek nevelésének és oktatásának veszélyeztetésével, vagy a gyermek külön jogszabály szerinti tankötelezettsége elhanyagolásával elkövetett szabálysértések esetében a büntetés végrehajtható a szociális biztosítás, az anyagi szükséghelyzet vagy a gyermekgondozási segély juttatásaiból való lefogással is.

8 További de lege ferenda javaslatok

Álláspontom szerint a jogalkotó elmulasztja annak lehetőségét, hogy a jogállami követelményeknek megfelelő, megalapozottabb döntés érdekében az ügyészséget, annak szélesebb hatáskört biztosítva bevonja a szabálysértési jogalkalmazásba, a jelenlegi jogkörök megtartása mellett. Erre több ponton is lehetőséget látok. Amennyiben - az általam fentebb

javasoltak szerint - a szabálysértési hatósági jogkört a közigazgatás szervezetrendszerén belül egy hatásköreiben megerősített központi szabálysértési hatóság gyakorolná a rendőrség szabálysértési hatáskörei megtartásával, úgy a német minta szerint a közigazgatási szervek és a jogorvoslati kérelmekről döntő bíróság között az ügyész közbenső, szűrő funkciót kaphatna. Ennek előnye lenne, hogy a bíróság elé valóban megalapozott, érdemi elbírálásra alkalmas kifogások kerüljenek. Ekként már nemcsak a megszüntető határozatok, hanem az elmarasztaló döntések felett is az ügyész gyakorolna kontrollt, a szabálysértési jogalkalmazás egészének törvényessége felett őrködne, de a szabálysértési hatóságoknak állandó szakmai segítséget is nyújtana. Javaslatom tehát a német szabályozást alapul véve az lenne, hogy az ügyész az eléje felterjesztett kifogás tárgyában az ügyet további bizonyítás felvétele céljából visszaadhatná a közigazgatási hatóságnak, de maga is végezhetne nyomozati cselekményeket, a kifogás megalapozatlansága esetén pedig a helyi bíróságnak továbbíthatná az ügyet. Igaz, hogy a megoldásnak hátránya lenne, hogy az eljárás hosszabb időt venne igénybe. Ugyanakkor megjegyzem, a jogorvoslatok száma ma sem tömeges, és egy viszonylag rövid elintézési határidő bevezetésével ez a hátrány elhanyagolható lenne.

Az ügyész a Szabs. tv. jelenlegi rendelkezései között is lényegesen nagyobb szerepet kaphatna, amelynek indokoltsága már a jogalkalmazók részéről is felmerült. Ennek lényege szerint az ügyészi hatáskörök az elzárásra is átváltoztatható szabálysértések esetén az előkészítő eljárást lefolytató szabálysértési hatóság és a bíróság közé kerülnének beiktatásra. A bírósági tapasztalatok szerint a rendőrség az előkészítő eljárás alapos és kimerítő elvégzése helyett sok esetben a szükséges meghallgatások és bizonyítási cselekmények elvégzése nélkül terjeszti az iratokat a bíróság elé. A bíróság számtalan esetben felhívta a figyelmet arra, hogy az elzárással is sújtható szabálysértések vonatkozásában törvényes feladata a döntéshozatal, nem pedig a bizonyítás. A nem megfelelően „levizsgált” és a bíróság elé terjesztett ügyeket a bíróság tehát visszaküldi a rendőrségnek az előkészítő eljárás lefolytatása céljából. Ennek elkerülése érdekében merült fel, hogy e szabálysértések esetében az iratok az ügyészi kontrollt követően kerüljenek a bíróság elé. Álláspontom szerint az eljárásnak ettől a szakaszától kezdődően az ügyész gyakorolhatná mindazokat a jogokat, amelyeket jelenleg a jogalkotó az előkészítő eljárást lefolytató rendőrség hatáskörébe utalt. Az ügyész döntene tehát a tárgyaláson történő részvételről és az esetleg szükséges jogorvoslatról is.

Külön szót kell ejteni a bíróság elé állítás jogintézményéről. Régi hiányossága ugyanis a Szabs. tv.-nek az, hogy - amíg a Be. taxatív módon megjelöli az előzetes letartóztatás általános és különös feltételeit - a Szabs. tv. az adott cselekmény szabálysértési elzárással

büntetőségén kívül semmilyen további feltételét nem határozza meg a szabálysértési őrizetnek, illetve a bíróság elé állításnak. Ez annak ellenére így van, hogy a jogintézmény az eljárás alá vont személyi szabadságát korlátozza. A jelenlegi szabályok között kizárólag a rendőr szubjektív döntésétől függ, hogy milyen cselekmény esetén dönt a szabálysértési őrizet mellett, amely egyébként rendőrségről rendőrségre változik is. Így fordulhatott elő az az abszurd eset is, hogy az adott rendőrség a terménylopások mindenáron való visszaszorítása érdekében az eljárás alá vont személyt őrizetbe vette három darab paradicsom eltulajdonítása miatt. Megint egy másik rendőrségen - mert ott éppen erre helyeznek nagyobb hangsúlyt - a járművezetés az eltiltás hatálya alatt szabálysértése miatt minden elkövetőt őrizetbe vesznek, és bíróság elé állítanak. A jogalkalmazók részéről a rendőrség bíróság elé állítási gyakorlata vonatkozásában szakmai hiányosságok is megfogalmazódnak. Számos esetben a rendőrség olyan cselekmény miatt is bíróság elé állít, amely - például a minősítő körülményre tekintettel - nyilvánvalóan bűncselekménynek minősül, ezért az eljáró bíróságnak a szabálysértési ügynek az ügyészséghez áttételéről kell intézkednie. A szabálysértési őrizet és bíróság elé állítás minimum feltételeinek meghatározása lenne tehát mielőbb szükséges. Ilyen feltétel lehetne például meghatározott elkövetési értékhatár, vagy a visszaesői minőség előírása. Emellett indokolt lenne a szabálysértési őrizetnek ügyészi jóváhagyáshoz, a bíróság elé állításnak pedig ügyészi indítványhoz kötése is. A jelenlegi szabályok megtartása esetén a bíróság elé állítás jogkörének kizárólagos ügyészi hatáskörbe utalását tartanám tehát indokoltnak. Megjegyzendő, hogy ezeknek a változtatások az általam javasolt, a szabálysértési alapeljárás kizárólagos közigazgatási szervek hatáskörébe utalása esetén - az elzárás büntetés kiiktatása miatt - nem jönnek számításba.

A Szabs. tv-ben rendezésre szorulna a perújítás jogintézménye is. Az ezzel kapcsolatos anomáliákat már a helyszíni bírságotlás vonatkozásában is érintettem. A jelenlegi szabályok szerint az ügyész - korlátozott - perújítási jogkörén kívül csak az eljárás alá vont személyek élhetnek perújítással, akik azonban a legtöbb esetben nem is tudnak erről a jogosultságukról. Nincs jelenleg arra vonatkozó szabályozás, hogy egy törvénysértő, jogerős bírói döntésnek a végrehajtási eljárásban való észlelése esetén mi a teendő. A gyakorlatban kialakult megoldás szerint a bíróság a büntetőeljárási törvényben foglaltakhoz hasonlóan az ügyészhez fordul, hogy az a törvénysértés kiküszöbölése érdekében perújítással éljen. Előfordul azonban az a furcsa megoldás is, hogy az egyik bírói tanács hatályon kívül helyezi a másik, ugyanazon bírósághoz tartozó tanács végzését.

Az általam fentebb javasolt központi szabálysértési hatóság keretei között a közigazgatás szervezetrendszerében meglévő hiányosságok is kiküszöbölhetőek lennének. A központi szabálysértési hatóság működhetne önállóan, de a kormányhivatal szervezetrendszerében is járási szinten szerveződve. Ekkor is azonban csak önálló szervezeti egységként tartanám a működését elképzelhetőnek. Vezetőik sok éves szabálysértési jogalkalmazói szakmai tapasztalattal rendelkező jogászok lennének. Az egyes ügyintézők részére alkalmazási előfeltételként szintén az állam- és jogtudományi végzettség előírását tartanám indokoltnak. Évente több alkalommal megtartandó továbbképzésükbe a bíróságok és az ügyészségek bevonása elengedhetetlen lenne. Az egyes továbbképzések számonkéréssel, vizsgáztatással zárulnának. Emellett elképzelhetőnek tartanám az állam- és jogtudományi karok keretein belül a szabálysértési szakjogász képzés indítását, amelynek meghatározott időn belüli elvégzése a szabálysértési ügyintézők képesítési követelményének is a része lehetne. Téved az, aki úgy hiszi, hogy napjainkban a megszerzett ismeretek rendszeres frissítése nélkülözhető a jogalkalmazó számára. Az életviszonyok változása megköveteli a jogalkalmazó ismereteinek formálását, állandó és folyamatos bővítését.

A jogalkotás folyamatában nézetem szerint alapvető elvárásnak, sőt követelménynek kellene lennie annak, hogy a szabálysértési jog kodifikációjában csak olyan személyek vegyenek részt, akik sokéves szakirányú - a jogalkalmazás legalsó szintjén is szerzett - jogalkalmazói tapasztalattal rendelkeznek. A fentebb javasolt szabálysértési szakjogász képzésnek ezért része lehetne a szabálysértési kodifikációval kapcsolatos kurzus is.

S U M M A R Y

The basis of my dissertation is the fact that after the change of regime it became clear that the law existing before 1990 did not fulfil the new requirements of a constitutional state. This was particularly true in the case of administrative law where a thorough legislative reform was necessary to fulfil the requirements of a European constitutional state. I aspired to present this difficult process of transformation in my dissertation.

The dissertation consists of four parts.

In the first part I presented the European environment. This section, as well as the whole of the dissertation is based on the case-law of and the principles of laid out in the sentences of the European Court of Human Rights. Among the rights declared in the Rome Convention of human rights and fundamental liberties, I examined those which were most often concerned in the sentences of the Court of Human rights regarding administrative offences. Therefore, I analysed the right to liberty and security, the right to a fair trial and its elements, the principle of no punishment without law and the right to an effective remedy in detail. From the decisions concerning these rights, I gathered those main principles and requirements of a constitutional state that must be followed by the Hungarian legislations since the change of regime.

Following the change of regime, the changes of the Hungarian administrative law were determined by the decisions of the Constitutional Court and the legal principles set out therein. Thus, in section I of the dissertation I needed to examine these as well. I did this in the same logical order as I examined the incidental decisions and legal principles of the Court of Human Rights. Thus, it was possible to compare the legal principles and doctrinal statements of the Court of Human Rights and the Hungarian Constitutional Court concerning administrative law reached in the same subjects. On the basis of the comparison, I concluded that the two bodies reached essentially the same doctrinal conclusions concerning the above-mentioned rights.

In order to examine the “European Environment”, the analysis of the administrative law of some European countries could not be neglected. In the course thereof, I examined the administrative laws, the main regulations of substantive and procedural law of Germany, France, Austria and Slovakia.

In the second part of the dissertation, after the brief overview of the changes in the field of the German and Austrian administrative law, I examined the changes of the Hungarian administrative law, divided into four distinct periods.

In the third part of my dissertation I analysed certain provisions of the currently valid act II of year 2012 and the previous administrative act. I performed the examination with a comparative method, and through analysing principle and practise together. I examined the extent to which the requirements of a constitutional state laid out by the European Court of Human Rights and the Hungarian Constitutional Court are applied or absent in the Hungarian regulation. I reviewed the “strengths” of the Hungarian regulation compared to the administrative law of the European states analysed in the first part, and explored the solutions the adoption of which into Hungarian law should be considered. When performing the comparative analysis, I also paid attention to the Hungarian history of the legal area.

In the fourth part of the dissertation, I made specific recommendations for legislation concerning the methods of regulations, the organisational system of the application of law and also for the qualification and training requirements of those applying law.

A SZERZŐ PUBLIKÁCIÓINAK JEGYZÉKE

- Erdődy Gyula, Alapvető jogok és kötelességek a szabálysértési törvényben, 157-187. In: PhD Tanulmányok 8. Szerk. Ádám Antal, PTE ÁJK, Pécs 2009
- Erdődy Gyula, A pénzbírság végrehajtásának nehézségei a szabálysértési eljárásban, 146-165. In: Miskolci Jogi Szemle. Szerk. Dr. Angyal Zoltán, Bíbor Kiadó, Miskolc 2009
- Erdődy Gyula, A bíróság által kiszabott pénzbírság jegyzői végrehajtásáról, Jegyző és Közigazgatás 2010. 1-2, 52-53.
- Erdődy Gyula, A helyszíni bírságolásról és végrehajtásáról, Új Magyar Közigazgatás 2009. 4, 33-43.
- Erdődy Gyula, A szabálysértési eljárás jogorvoslati rendszerének változása 1989-től napjainkig. A tanulmány a Széchenyi István Egyetem Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola által 2009. május 8-án „A jogállamiság 20 éve” címmel megrendezett konferencián hangzott el. A konferencia anyagáról készült utókiadvány: „A jogállamiság 20 éve”, című tanulmánykötet, amely a Jog-Állam-Politika 2009/3 című folyóirat mellékleteként jelent meg.
- Erdődy Gyula, A szabálysértési jog Németországban és Magyarországon, 227-257. In: PhD Tanulmányok 9. Szerk. Ádám Antal, PTE ÁJK, Pécs 2010
- Erdődy Gyula, A jegyzői hatáskörbe tartozó kettős alakzatú szabálysértésekről, Új Magyar Közigazgatás 2009. 10-11, 56-66.
- Erdődy Gyula Igazolatlan iskolai hiányzások szabálysértési jogkövetkezményeiről, Új Magyar Közigazgatás 2010. 12, 41-50.
- Erdődy Gyula, Az ügyészség szerepe a szabálysértési eljárásban I., Ügyészek Lapja 2011. 1, 71-79.
- Erdődy Gyula, Az ügyészség szerepe a szabálysértési eljárásban II., Ügyészek Lapja 2011. 2, 41-53.
- Erdődy Gyula, A szabálysértés jogintézményének alakulása Magyarországon. 203-230. In: PhD Tanulmányok 10. Szerk. Ádám Antal, PTE ÁJK, Pécs 2011
- Erdődy Gyula, Gondolatok a 2012. évi új szabálysértési törvényről az általános hatáskörű szabálysértési hatóságok szemszögéből, Új Magyar Közigazgatás 2012. 3, 37-48.
- Erdődy Gyula, A szabálysértési jog szankciórendszerének változásai a jogintézmény kialakulásától napjainkig. 241-270. In: PhD Tanulmányok 11. Szerk. Ádám Antal, PTE ÁJK, Pécs 2012
- Erdődy Gyula, A védő szerepe a büntetőeljárásban- a védő, mint bűnpártoló? 81-122. In: PhD Tanulmányok 13. Szerk. Ádám Antal, PTE ÁJK, Pécs 2014
- Erdődy Gyula, A szabálysértési jog és az igazságszolgáltatás elleni bűncselekmények kapcsolatáról a magyar és a német jogfejlődés tükrében, Ügyészek Lapja 2015. 3-4, 61-82.
- Erdődy Gyula, A szabálysértési jog az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlata és az Alkotmánybíróság jogelvei tükrében, Új Magyar Közigazgatás 2016. 3. 12-25.
- Erdődy Gyula, A bíróság jogorvoslati rendszerben betöltött szerepének alakulása a szabálysértési (kihágási jogban), Jura 2016. 2. 37-49.

Erdődy Gyula, Az Alkotmánybíróság szabálysértési jogot érintő döntéseinek vázlatos áttekintése, Új Magyar Közigazgatás 2017. 2. 42-53.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Akácz József-Belegi József-Katona Sándor-Márki Zoltán-Mészár Róza-Molnár Gábor-Soós László, Magyar Büntetőjog Kommentár a gyakorlat számára. hvgorac, Budapest 2015

Angyal Pál, A közigazgatás-ellenesség büntetőjogi értékelése. MTA, Budapest 1931

Ádám Antal, Az emberi és állampolgári alapjogok jellegéről és korlátairól, 407-445. In: Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből. Szerk.: Dr. Kiss László, JPTE ÁJK, Pécs, 1996

Árva Zsuzsanna, A közigazgatási büntetőbíráskodás kodifikálásának kezdetei, 9-14. In: Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Doktori Iskola Doktoranduszok Fóruma 2005. november 9. Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Miskolc, 2004

Árva Zsuzsanna, A közigazgatási büntetőjog elméletének meghatározó kérdései, különös tekintettel a jogterület reformjára, 16-21. In: Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Doktori Iskola Doktoranduszok Fóruma 2005. november 9. Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Miskolc, 2005

Árva Zsuzsanna: A közigazgatási büntetőjog fejlődése a német jogban. http://www.law.klte.hu/jogimuhely/cikk_2007_01_01_arva.php 8

Árva Zsuzsanna, Alkotmányos jogok garantálása a szabálysértési eljárásban, Collega 2005. 2., 10-14.

Árva Zsuzsanna: A szabálysértési jog fejlődése a jogintézmény létrejöttétől az első kódex megalkotásáig, 9-29. In: Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai 7/1. Szerk.: Lakos Zsuzsa, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2006

Árva Zsuzsanna, Fejezetek a közigazgatási büntetőbíráskodás elmélettörténete köréből. Debreceni Egyetem, 2008

Árva Zsuzsanna, Gondolatok a közigazgatás és az igazságszolgáltatás összefüggéseiről a magyar alkotmánybíróság esetjoga tükrében, 563-580. In: A Köztársasági Alkotmány 20 éve. Szerk. Kocsis Miklós - Zeller Judit, Pécsi Alkotmányjog Műhely Alapítvány, Pécs 2009

Bagi Dénes - Bán Tamás - Berkes György - Bócz Endre-Gál Andor - Györgyi Kálmán - Kiss Zsigmond - Korda György Moldoványi György - Palánkai Tiborné - Vágó Tibor - Wiener Imre, A Büntető Törvénykönyv magyarázata. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1986.

Balla Lajos - Kardos Sándor, A tisztességes eljárásról a strasbourgi bíróság gyakorlatában II., Bírák lapja 2005. 2, 40-53.

Balla Zoltán - Paulovics Mihály, A Magyar szabálysértési jog kodifikációja az európai uniós csatlakozás tükrében. Magyar Közigazgatás 1999. 4, 198-202.

Bánáti János, Belovics Ervin, Csák Zsolt, Sinku Pál, Tóth Mihály, Varga Zoltán, Büntető eljárásjog. hvgorac, Budapest 2006

Bárd Károly, Emberi Jogok és büntető igazságszolgáltatás Európában. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest 2007

Belcsák Róbert Ferenc, Lassú evezőcsapásokkal a kihágási büntetőjog felé, 163-179. In: Iustum-Aequum-Salutare. Szerk. Koltay András, PPKE JÁK, Budapest 2013/1

Belovics Ervin - Molnár Gábor - Miklós, Büntetőjog II. Szerk. Busch Béla, hvgorac, Budapest 2012

Berta Krisztina - Mészáros József, A szabálysértési jog átfogó felülvizsgálatáról, Magyar Közigazgatás 1993. 5, 278-282.

Berger Vincent, Az Emberi Jogok Európai Bíróságának Joggyakorlata. hvgorac, Budapest 1999

Béli Gábor, Magyar Jogtörténet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2000, 2009

Bisztriczki László - Kántás Péter, A szabálysértési törvény magyarázata. hvgorac, Budapest 2014

Bíró Gyula, A szabálysértési jogszabályok alkalmazásának tapasztalatai, 55-70. In: Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai 4/1. Szerk. Lakos Zsuzsa, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2004)

Bittó Márta, Munkavédelem és büntetőjog. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1988

Blutmann László, Az ártatlanság véelme - a büntetőjogon kívül is? Bírák lapja 1996. 1-2, 71-88.

Borsodiné Nagy Erika, Az ügyészi törvényességi felügyelet tapasztalatai az új szabálysértési törvény tükrében, Jogtudományi Közlöny 2001. 7-8, 306-312.

Brunner Rudolf - Dölling Dieter, Jugendgerichtsgesetz. Walter de Gruyter, Berlin-Boston 2011

Czine Ágnes, Néhány gondolat a védői jogokról, 129-136. In: Tanulmányok Tóth Mihály professzor 60. születésnapja tiszteletére. Szerk. Gál István László, PTE ÁJK, Pécs 2011

Czuglerné Bittó Márta, A bírósági eljáráshoz való jog és a magyar szabálysértési fenntartás, Magyar Közigazgatás 1993. 5, 270-277.

Czuglerné Bittó Márta, Európai Emberi Jogi Egyezmény és a szabálysértési jog, Magyar Közigazgatás 1992. 6, 324-335.

Dancsné Simon Mária - Pomázi Lajos: A szabálysértési eljárás során kiszabott pénzbírság és helyszíni bírság, mint adók módjára behajtandó köztartozások végrehajtásának tapasztalatai a fővárosban, Magyar Közigazgatás 2002 7-8, 488-497.

Deres Petronella, Szabálysértési jog a gyakorlatban, Magyar Jog 2003. 12, 766-768.

Emmerson Ben - Ashworth Andrew, Human Rights and Criminal Justice. Sweet & Maxwell London, 2001

Erdősy Emil - Földvári József - Tóth Mihály, Magyar Büntetőjog különös rész. Budapest, Osiris Kiadó 2007

Fábián Adrián - Gál István László, Gondolatok a szabálysértési jogról, Magyar Rendészet 2004. 2, 15-32.

Fecz József, A közérdekű munka büntetés gyakorlati problémái, Magyar Jog 2001. 8, 480-485.

Fekecs Beáta, Szabálysértési joggyakorlat a bíróságon, 36-44. In: Közbiztonság és társadalom. Szerk. Kadlót Erzsébet, Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest 2011

Felméry Imre – Mészáros József, Gondolatok a szabálysértés jogintézményének továbbfejlesztéséről, Állam és Igazgatás 1988. 10, 877-884.

Fenyvesi Csaba, A bűnügyi védő perjogi helyzete a magyar büntetőeljárás keretében, Ügyvédek lapja 2009. 4, 3-5.

Fenyvesi Csaba, A védőügyvéd. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2002

Finkey Ferenc, A magyar büntetőjog tankönyve. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest 1902

Finkey Ferencz, A magyar büntető perjog tankönyve. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest 1916

Fischerlehner Johanna, Die abgekürzten Verfahren im Verwaltungsstrafrecht. Springer, Wien 2008

Földvári József, Az igazságszolgáltatás elleni büntettek. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1965

Földvári József, Magyar Büntetőjog. Osiris Kiadó, Budapest 2001

Goldschmidt James, Das Verwaltungsstrafrecht. Carl Heymanns Verlag, Berlin 1902

Göhler Erich, Ordnungswidrigkeitengesetz 12. Auflage. Beck, München 1995

Grád András-Weller Mónika, A Strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve hvgorac, Budapest 2011

Hack Péter, A védelem és a védő szerepének aktuális kérdései, Magyar Jog 2011. 2, 87-92.

Háger Tamás, Egyes elhárítható tanúvallomási akadályok a büntetőperben (A hozzátartozói viszonytal és az önvádra kötelezés tilalmával összefüggő mentességi okok). http://ujbtk.hu/wpcontent/uploads/2014/08/MJ_201408_HagerTamas.pdf

- Hajdu Mária, A szabálysértési jogalkalmazás gondjai, Magyar Jog 2002. 4, 241-244.
- Hajdu Mária, Az előkészítő eljárások hiánya a szabálysértési jogalkalmazásban, Belügyi Szemle 2003. 5, 23-28.
- Herke Csongor, A francia és az olasz büntetőeljárás alapintézményei. PTE ÁJK, Pécs 2012
- Herke Csongor, A német és az angol büntetőeljárás alapintézményei. PTE ÁJK, Pécs 2011
- Horgosi György, A szabálysértési jog rendezésének elvi kérdései, Állam és Igazgatás 1964. 3, 205-219.
- Horgosi György, Egyes büntettek szabálysértési alakzatai, Állam és Igazgatás 1967. 4, 323-332.
- Horváth Péter, Feljelentés és jogorvoslat a szabálysértési eljárásban, Magyar Közigazgatás 2006. 11, 683-684.
- Istenes Mónika - Péceli Melinda, Tankötelezettségi korhatárok nemzetközi összehasonlításban, Iskolakultúra 2010. 4, 3-22.
- Juhász Zsuzsanna - Karsai Krisztina - Maráz Vilmosné - Nagy Ferenc - Szomora Szolt - Vida Mihály, A magyar büntetőjog különös része. hvgorac, Budapest, 2009
- Kajtár István, Egyetemes Állam-és Jogtörténet. Dialog Campus, Budapest-Pécs 1997
- Oskar Katholnigg, A kisebb súlyú bűncselekmények Németországban. A szabálysértésekről szóló törvény, Magyar Jog 1996. 8, 479-489.
- Kántás Péter, A bagatellkriminalitás természetéhez, Magyar Jog 1995. 7, 385-394.
- Kántás Péter, Adalékok a szabálysértés jogrendszerbeli elhelyezéséhez, 35-59. In: Jogi Tanulmányok. Szerk. Harmathy Attila, ELTE ÁJK, Budapest 1996
- Kántás Péter, A szabálysértési joganyag a német modell tükrében, Magyar Jog 1994. 10, 583-592.
- Kántás Péter, Egy alkotmánybíróági határozat margójára. Belügyi Szemle 1998. 6, 88-97.

Kántás Péter, Négy tézis a közigazgatási jogsértések hatékonyabb szankcionálásához, 54-62. In: Közbiztonság és Társadalom. Szerk. Kadlót Erzsébet, Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest 2011

Kántás Péter, Szabálysértés - rendes jogorvoslat nélkül?, Belügyi Szemle 2015. 10, 65-70.

Kántás Péter, Mérlegen az új szabálysértési törvény, Belügyi Szemle 1999. 10, 18-26.

Kántás Péter, „Törpe – óriáscsizmában?”, Magyar Jog 1996. 1, 27-31

Károlyiné Müller Erzsébet - Kovalik Pál - Mészáros József - Papp László, Új szabálysértési jogszabályok magyarázatokkal. hvgorac, Budapest 2002

Károlyiné Müller Erzsébet, Az új szabálysértési törvény a gyakorlatban, 27-39. In: Kriminológiai Közlemények. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest 2002

Kenyeresné Ignáth Andrea, Bíróság elé állítás, mint az állami büntetőhatalom azonnali érvényesítése. Azonos elnevezés, két különböző jogintézmény - a büntetőeljárásról szóló törvény és a szabálysértési törvény vonatkozó rendelkezéseinek összevetése, Ügyészek Lapja 2013. 2., 11-24.

Kincses Ildikó - Kántás Péter, A szabálysértési jog. Complex, Budapest 2006

Kincses Ildikó, A tulajdon elleni szabálysértések esetén lefolytatott előkészítő eljárások rendőrségi tapasztalatai, 45-53. In: Közbiztonság és Társadalom. Szerk. Kadlót Erzsébet, Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest 2011

Király Tibor, A kisebb súlyú cselekmények büntetőjogi elbírálása, Magyar Jog 1959. 5, 138-140.

Király Tibor, A szabálysértések, Állam és Igazgatás 1955. 9, 549-555

Király Tibor, A védelem és a védő a büntető ügyekben. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1962

Király Tibor, Büntetőeljárás jog. Osiris Kiadó, Budapest 2008

Király Tibor, Fejezetek a Magyar Büntető Eljárás jog tudományának történetéből. Tankönyvkiadó, Budapest 1977

Kis Norbert, A bűnösségi elv hanyatlása a büntetőjogban. Unió Kiadó, Budapest 2005

- Kis Norbert - Nagy Marianna, Európai Közigazgatási Büntetőjog. hvgorac, Budapest, 2007
- Kis Norbert, Kodifikációs intelmek a szabálysértési jogalkotás számára, 61-69. In: Magister Scientiae et Reipublicae Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor tiszteletére 70. születésnapja alkalmából. Szerk. Rácz Lajos, Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2011
- Kley Andreas, Art. 6 EMRK als Rechtsschutzgarantie gegen die öffentliche Gewalt. Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1993
- Kóhalmi László, A védő a magyar büntetőeljáráásban, 379-386. In: Tanulmányok Tóth Mihály professzor 60. születésnapja tiszteletére. Szerk. Gál István László, PTE ÁJK, Pécs 2011
- Lenkei Edit, Végrehajtási módok bővítése a szabálysértési eljárásban, Magyar Közigazgatás 1998. 1, 63-64.
- Leuprecht Peter, The Exexution of Judgments and Decisions. 791-801. In: The European System for the Protection of Human Rights. Szerk. R. St. J. Macdonald-F. Matscher- H. Petzold, Martinus Nijhoff Publisher, Dordrecht-Boston-London, 1993
- Laubenthal Klaus - Baier Helmut - Nestler Nina, Jugendstrafrecht. Springer, Berlin-Heidelberg 2015
- Madarász Tibor, Az államigazgatási jogi szankció fogalma és fajtái. ELTE ÁJK, Budapest 1989
- Mádi Veronika, Alkotmányossági aggályok a szabálysértési őrizetbe vétel gyakorlata kapcsán, Büntetőjogi Szemle 2013. 1-2, 42-47.
- Magyary Zoltán, Magyar közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1942
- Mattes Heinz, Untersuchungen zur Lehre von den Ordnungswidrigkeiten, Hbd I. Dunker Humblot, Berlin 1977
- Máthé Gábor, A kihágás intézménye 1, Állam és Igazgatás 1980. 8. 673-683.
- Máthé Gábor, A kihágás intézménye 2, Állam és Igazgatás 1980. 9. 804-818.
- Máthé Gábor, A közigazgatási büntetőjog elméletörténetéhez, 149-159. In: Degré Alajos Emlékkönyv. Szerk. Máthé Gábor - Zlinszky János, Unió, Budapest 1995

Máthé Gábor, A szabálysértés intézményének kialakulása, 155-177. In: Közigazgatási Büntetőjog. Szerk. Máthé Gábor, Tankönyvkiadó, Budapest 1988

Máthé Gábor, A szabálysértési jogról, 53-57. In: Jogi beszélgetések 2000-2003. Szerk. Kéki Zoltán - Egerszegi Edit, Kaposvár M. J. Város Önkormányzata, Kaposvár 2004

Máthé Gábor - Szabó András, A szabálysértési jogterület kodifikálása (prekonceptió), 5-30. In: A szabálysértési jog továbbfejlesztésének elméleti megalapozása. Szerk. Máthé Gábor - Szabó András, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest 1987

Máthé Gábor, Közigazgatási büntetőjog vagy „Janus-arcú” büntetőjog?, Magyar Közigazgatás 2001. 6, 321-330.

Máthé Gábor, Megoldhatatlan-e a szabálysértési felelősség, Belügyi Szemle 1989. 2, 3-9.

Mészáros József, A szabálysértési hatóságok határozatainak végrehajtása de lege ferenda, Magyar Közigazgatás 1998. 9, 520-521.

Mészáros József, A szabálysértési jog átfogó felülvizsgálatáról, Magyar Közigazgatás 1993. 5, 278-282.

Mikula Mária, Beszámoló egy jelentős konferenciáról, Ügyészek lapja 1993. 1., 25-28.

Misi László, Európai mérce a büntetőeljárásban 4/A. rész, Ügyészek Lapja 2007. 5, 59-69.

Mitsch Wolfgang, Recht der Ordnungswidrigkeiten. Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg 2005

Nagy Gábor, A szabálysértések szabályozásának története Magyarországon, 176-190. In: Minúciák. Szerk. Fenyvesi Csaba - Herke Csongor, PTE ÁJK, Pécs 2001

Nagy Gábor, Kisebbségi súlyú bűncselekmények elbírálása a francia jogrendszerben, Bírak Lapja 1995. 1, 78-104.

Nagy Marianna, A közigazgatási jogi szankció, 483-496. In: Magyar Közigazgatási Jog általános rész. Szerk. Ficzer Lajos, Osiris Kiadó, Budapest, 2001

Nagy Marianna, A közigazgatási jogi szankciórendszer. Osiris, Budapest 2000

Nagy Marianna, Az államigazgatási jogi szankció elméletétörténetéről, Jogtudományi közlöny 1999. 12, 517-528.

Nagy Marianna, Az államigazgatási jogi szankció szabályozásának története. ELTE ÁJK, Budapest 1990)

Nagy Marianna, Közigazgatási és/vagy büntetőjog. Kisebb kriminalitások a közigazgatási jog patikamérlegén, 17-28. In: Közbiztonság és társadalom. Szerk.: Kadlót Erzsébet, Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest 2011

Nagy Marianna, Quo vadis Domine Elmélkedések a szabálysértések helyéről a 2012. évi szabálysértési törvény kapcsán. Jogtudományi Közlöny 2012. 5. 217-226.

Nánási László, Magyarország ügyészségének vázlatos története a kezdetektől 1953-ig, Ügyészek Lapja 2001. 1, 23-34.

Noak Torsten, Einführung ins Ordnungswidrigkeitenrecht - Teil 3., Zeitschrift für das Juristische Studium 2012. 4, 458-466.

Trócsányi László - Badó Attila (szerk.), Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban. KJK Kerszöv, Budapest, 2005, 377-378.

Nyitrai Péter, A közérdekű munka alkalmazásának problémái a szabálysértési jogban, 281-279, In: Sectio Juridica et Politica 22. Szerk. Miskolci Egyetem Állam-és Jogtudományi Kari Kiadványokat Szerkesztő Bizottság, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2004

Nyitrai Péter, Kritikai észrevételek a szabálysértési törvény egyes rendelkezéseihez, 349-354 In: Sectio Juridica et Politica 23/2. szerk.: Miskolci Egyetem Állam-és Jogtudományi Kari Kiadványokat Szerkesztő Bizottság, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2005

Pallo József, Szabálysértési elzárás (A végrehajtás szabályai az új jogszabályok tükrében), Börtönügyi Szemle 2001. 1, 55-62.

Papp László, A dekriminalizáció és a magyar szabálysértési jog, Állam és Igazgatás 1983. 10, 903-911.

Papp László, A közigazgatás és a büntetőjog határán, Rendészeti Szemle 1992. 8, 19-30.

Papp László, A „közigazgatási büntetőbíráskodás” problematikája, Magyar Közigazgatás 1992. 6, 336-340.

Papp László, A szabálysértési jog felelősségi és szankciórendszere, a szabálysértések rendszere, a továbbfejlesztés irányai, 227-268. In: A szabálysértési jog továbbfejlesztésének

elméleti megalapozása. Szerk. Máthé Gábor – Szabó András, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest 1987

Papp László, Az új szabálysértési törvény a gyakorlatban (Gondolatok az általános részről), 40-46. In: Kriminológiai Közlemények. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest 2002

Papp, László, Gondolatok a kisebb súlyú cselekmények (kihágások, szabálysértések) problematikájáról, 87-97. In: Wiener A. Imre Ünnepi Kötet Szerk. Ligeti Katalin, KJK Kerszöv, Budapest 2005

Papp László, Kiegészítés a közigazgatási büntetőjoghoz című tankönyvhöz. Államigazgatási Főiskola, Budapest 1993

Petrétei József, Az ügyészség alkotmányjogi helyzetéről a Magyar Köztársaságban, Magyar Jog 1997. 3, 164-170.

Petrik Ferenc, Búcsú a szabálysértési jogtól, Magyar Közigazgatás 1998. 9, 513-519.

Pölöskei Ildikó, A szabálysértési jog és a büntetőeljárás kapcsolódásának eljárásjogi problémái, avagy az ítélt dolog múltja, jelene és jövője. Az előadás 2016. november 24-25-én a Magyar Igazságügyi Akadémián megtartott XXVII. szakmai-tudományos konferencián hangzott el.

Rogall Klaus, Der Beschuldigte als Beweismittel gegen sich selbst. Duncker & Humblot, Berlin 1977

Rónai Zoltán, Közigazgatási hatóságok elé utalt kihágások, Jogtudományi Közlöny 1904. 35, 281-282.

Röder Richárd, A szabálysértési törvény és a hozzá kapcsolódó jogszabályok, Magyar Közigazgatás 2005. 6, 367-371.

Rózsás Eszter - Cserép Attila - Fábián Adrián, Kommentár a szabálysértési törvényhez. Complex, Budapest 2014

Sári János, Alapjogok. Osiris, Budapest 2004

Sátori János, Az ügyészi törvényességi felügyelet a közigazgatásban, 41-46. In: A közigazgatás és ellenőrzése. (Szerk. Fogarasi József, Unió, Budapest 1995)

Sátori János, Az ügyészség az ezredfordulón, 39-45. In: Jogi beszélgetések 2000-2003. Szerk. Kéki Zoltán – Egerszegi Edit, Kaposvár M. J. Város Önkormányzata, Kaposvár 2003

Schall Hero, Die richterliche Zumessung der Geldbuße bei Verkehrsordnungswidrigkeiten, Neue Zeitschrift für Strafrecht 1986. 1, 1-8.

Schlosser Hans, Die historische Entwicklung der Ordnungsstrafgewalt der Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, 119-130. In: Entwicklung der Verwaltungsstrafbarkeit in den vergangenen 100 Jahren. Szerk. dr. Máthé Gábor – dr. Révész Tamás, Wissenschaftlichen und Informationshauptabteilung des Justizministeriums, Budapest, 1986

Scholler Heinrich - Broß Sigfried, Grundzüge des Polizei- und Ordnungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland. C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1978

Schroth Hans-Jürgen, Europäische Menschenrechtskonvention und Ordnungswidrigkeitenrecht, EuGRZ 1984. 557-563.

Spitz János - Szabó Sándor, Jogalkalmazói pillanatfelvétel az új szabálysértési törvényről, Magyar jog 2001. 1, 7-23.

Spitz János, Gondolatok az új szabálysértési törvényről, Magyar jog 1999. 11., 650-655.

Stipta István, Peres eljárás 1526 és 1848 között, 427-441. In: Magyar Jogtörténet. Szerk. Mezey Barna, Osiris, Budapest 2007

Sulyok Lászlóné, Az ügyészség magánjogi és közigazgatási jogi tevékenysége Európa más államaiban, Ügyészek Lapja 2001. 4, 5-35.

Szamel Lajos, Az igazságszolgáltatás és az ügyészség, In: Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből. Szerk. Kiss László, Pécs, JPTE-ÁJK 1996

Szamel Lajos, Törvényhozás, bíraskodás, közigazgatás, Állam és Igazgatás 1988. 8, 695-710.

Szabó Ervin, Javaslatok a szabálysértési eljárás eredményességének, hatékonyságának javítása érdekében, Ügyészek Lapja 2015. 6, 121-127.

Szatmári Lajos, A bírság a magyar államigazgatásban ELTE ÁJK, Budapest 1990

Szikinger István, A posztkommunista ügyészség „Magyarország”, Ügyészek Lapja 2000. 1, 55-62.

Tisza Tamás, A közigazgatás és a civil szervezetek feletti ügyészi törvényességi felügyeletről, 265-269. In: Doktoranduszok Fóruma. Szerk.: Stipta István, Miskolci Egyetem ÁJK, Miskolc 2006

Tisza Tamás, A szabálysértési eljárás feletti ügyészi törvényességi felügyeletről, *Collega* 2006. 2-3, 119-122.

Tisza Tamás, Az ügyészi törvényességi ellenőrzés, mint a „jó közigazgatás” egyik külső kontrollja, *Ügyészek Lapja* 2014. 6, 129-136.

Tisza Tamás, Gondolatok a szabálysértési eljárás reformjához, 296-300. In: Doktoranduszok Fóruma. Szerk.: Stipta István, Miskolci Egyetem ÁJK, Miskolc 2004

Tisza Tamás, Jogállami garanciák a szabálysértési eljárásban, 481-506. In: Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai 8. Szerk. Lakos Zsuzsa, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2007

Tisza Tamás, Jogorvoslatok az 1880. évi kihágási eljárási rendszerben, 389-395, In: Doktoranduszok Fóruma. Szerk. Stipta István, Miskolci Egyetem ÁJK, Miskolc 2004

Tisza Tamás, Jogorvoslatok és történeti fejlődésük az 1879-81. évi jogszabályokon alapuló kihágási eljárási rendszerben, 283-301. In: Miskolci doktoranduszok jogtudományi tanulmányai 5/2. Szerk. Stipta István, Bíbor Kiadó, Miskolc 2004

Tóth Mihály, A magyar büntetőeljárás az Alkotmánybíróság és az európai emberi jogi ítélkezés tükrében. KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest 2001

Trechsel Stefan, *Human Right sin Criminal Proceedings*. Oxford University Press, Oxford 2005

Tremmel Flórián, *Magyar Büntetőeljárás*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2001

Thieß Uwe, *Ordnungswidrigkeitenrecht*. Hermann Luchterhand Verlag GmbH Neuwied, Kriftel 2002

Vámbéry Rusztem, *A bűnvádi perrendtartás*. Grill Károly Könyvkiadó vállalata, Budapest 1916

Villiger Mark E., Das Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte im Fall Belilos gegen Schweiz, *Recht - Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis* 1989. 7, 59-66.

Vókó György, *Magyar büntetés-végrehajtási jog*. Dialog Campus Budapest-Pécs, 2006

Wiederin Ewald, *Die Zukunft des Verwaltungsstrafrechts III/I*. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 2006

Wiener A. Imre, Szabálysértési ügyek a kihágási bíró előtt, *Belügyi Szemle* 1989. 8, 75-77.